

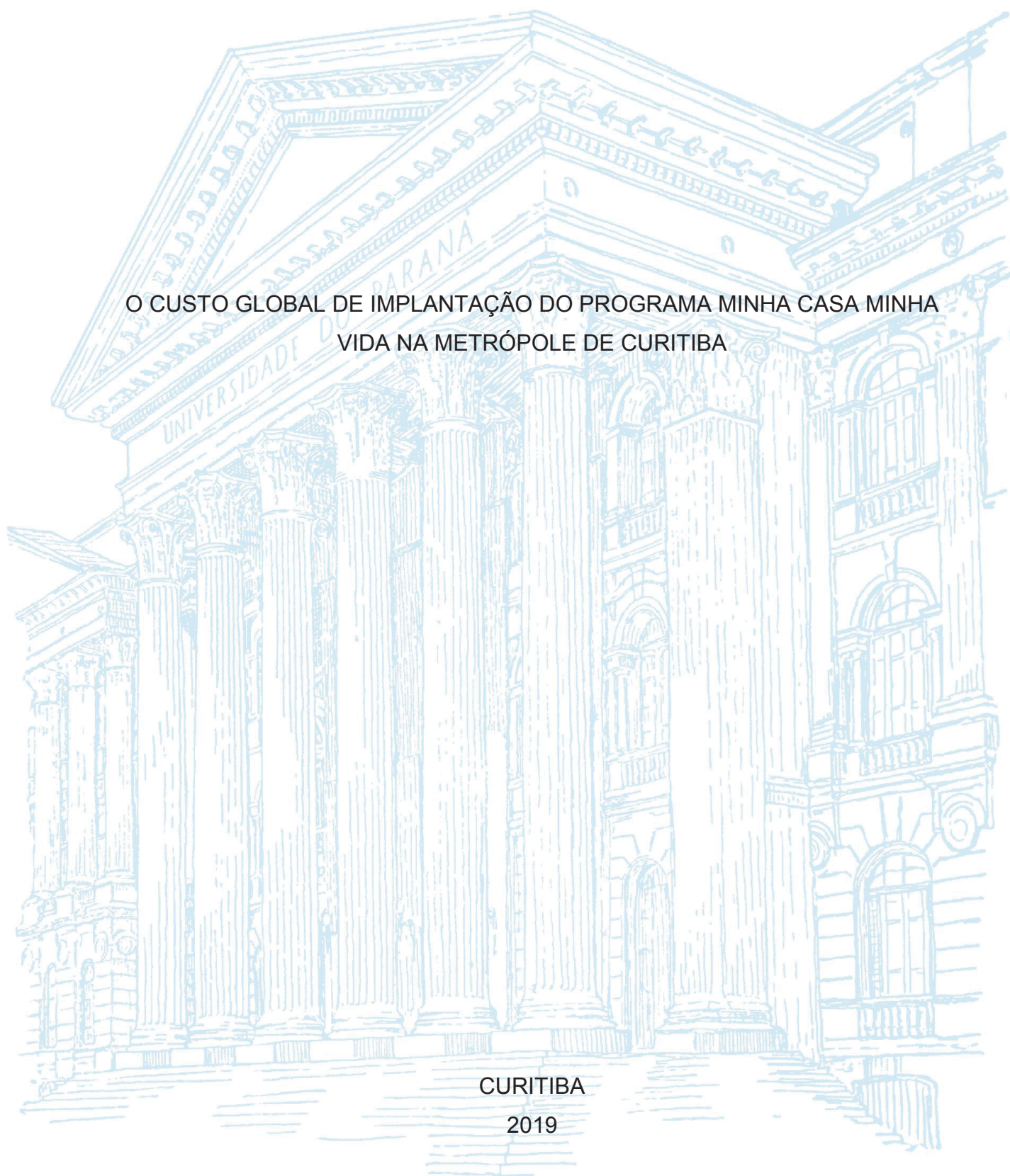
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ÉRIKA POLETO FERREIRA

O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA  
VIDA NA METRÓPOLE DE CURITIBA

CURITIBA

2019



ÉRIKA POLETO FERREIRA

O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA  
VIDA NA METRÓPOLE DE CURITIBA

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Planejamento  
Urbano, Setor de Tecnologia, Universidade Federal  
do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Madianita Nunes da Silva

CURITIBA

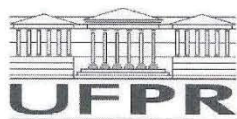
2019

Catálogo na Fonte: Sistema de Bibliotecas, UFPR  
Biblioteca de Ciência e Tecnologia

---

- F383c Ferreira, Érika Poletto  
O custo global de implantação do programa minha casa minha vida na metrópole de Curitiba [recurso eletrônico] / Érika Poletto Ferreira – Curitiba, 2019.
- Dissertação - Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano.  
Orientadora: Madianita Nunes da Silva
1. Programa Minha Casa Minha Vida – Curitiba (PR). 2. Habitação – aspectos sociais. I. Universidade Federal do Paraná. II. Silva, Madianita Nunes da. III. Título.

CDD: 711.4



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR SETOR DE TECNOLOGIA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PLANEJAMENTO  
URBANO - 40001016104P3

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em PLANEJAMENTO URBANO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ÉRIKA POLETO FERREIRA** intitulada: **O custo global de implantação do Programa Minha Casa Minha Vida na Metrópole de Curitiba**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Abril de 2019.

MADIANITA NUNES DA SILVA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

LETÍCIA NERONE GADENS

Avaliador Interno (UFPR)

ELIZA MARIA ALMEIDA VASCONCELOS

Avaliador Externo (UFPA)

MARIANO DE MATOS MACEDO

Avaliador Interno (UFPR)



*De repente não mais que de repente...*

*...Fez-se do amigo próximo, distante*

*Fez-se da vida uma aventura errante*

*De repente, não mais que de repente*

Dedico essa dissertação ao meu grande amigo e professor Humberto Mezzadri, que apesar ter ido muito cedo, deixou nos corações de todos nós um pedaço de seus talentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao longo desse desafio, muitas pessoas, no meio acadêmico, no trabalho, familiares e amigos, contribuíram diretamente e indiretamente para a construção da compreensão da importância tanto da pesquisa acadêmica como da busca por soluções para uma cidade mais justa para todos.

De todos os ofícios que o ser humano pode desempenhar acredito que o ensinar é o mais admirável, para minha sorte nesse desafio contei com a minha querida orientadora Madianita Nunes da Silva. Agradeço pela atenção, compreensão, generosidade em compartilhar o conhecimento e estimular a reflexão, e pela dedicação e compromisso com o verdadeiro significado da palavra orientar.

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Gislene Pereira e ao Prof. Dr. Mariano de Matos Macedo pela leitura cuidadosa e pelas valiosas reflexões e contribuições na Banca de Qualificação.

Às professoras Dr<sup>a</sup> Letícia Nerone Gadens e Prof<sup>a</sup>. Dra. Elisa Maria Almeida Vasconcelos por aceitar o convite para contribuir na avaliação desse trabalho.

Ao Observatório das Metrópoles, pelo apoio à realização dessa pesquisa por meio da concessão de bolsa de mestrado no período compreendido entre novembro de 2017 e fevereiro de 2019.

Aos técnicos da Caixa Econômica Federal, pelo tempo dedicado na entrevista e sistematização das informações compartilhadas, sem as quais essa pesquisa teria sido inviabilizada.

A todos os professores da PPU e colegas de mestrado, pela amizade e espírito coletivo na busca da compreensão da realidade social e urbana em que vivemos, aprimorando a minha percepção acerca dos desafios da busca de uma sociedade mais justa e igualitária.

À minha chefe e amiga Valéria Bechara, pelo companheirismo nas discussões sobre a problemática na cidade e pela paciência nos momentos em que precisei me ausentar para dedicar-me a pesquisa.

A todos os colegas de trabalho do Jaime Lerner Arquitetos Associados, pela força, carinho e preocupação nessa jornada.

Um agradecimento especial pelos ensinamentos dos meus professores de sala e de vida, minhas irmãs Adriana Maria Ferreira e Fabiana de Fátima Ferreira, e ao Pai postíço José Mateus Bido, três professores, cada um igualmente apaixonado pela sua disciplina e dedicado a transmitir o conhecimento da forma mais bela possível, e que me inspiraram a entender que o mundo melhor começa com a educação.

E, porque não se caminha sozinho, agradeço as minhas irmãs de espírito Andrea Terumy Koga e Marcella Gomes de Oliveira, sempre me desafiando ao que uma mulher deve ser: quem e o que ela quiser.

Ao amor da minha vida, minha Maria, Marilene Poleto Ferreira, por me ensinar a perseguir sempre meus sonhos com criatividade, mas especialmente muita dedicação e coragem.

## RESUMO

A necessidade de romper com a produção habitacional em áreas menos valorizadas e urbanisticamente precárias da cidade é imperativa à qualidade de vida da população e a promoção da justiça social. A Região Metropolitana de Curitiba (RMC), bem como grande parte das regiões metropolitanas do país, apresenta alto índice de espraiamento da malha urbana, muitas vezes acentuado pela inserção insatisfatória dos empreendimentos habitacionais realizados por construtoras, que buscam terrenos de menor preço. A presente dissertação trata da política habitacional recente, mais precisamente do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e sua articulação entre o mercado imobiliário e o poder público. A reflexão organiza-se a partir de duas questões, no nível analítico, como estruturam-se as relações dos agentes públicos e privados na produção habitacional do PMCMV Faixa 1; e no nível empírico, como esses mesmos agentes garantem sua lucratividade e retorno à solução dos problemas habitacionais. Não se pretende explorar a relação entre mercado e Estado como se ambos fossem apartados e de modo dualista, mas a sua articulação. Conforme apurou-se esta acontece no momento em que a habitação de interesse social é produzida pela iniciativa privada como mais uma mercadoria, com o poder público definindo políticas de provisão habitacional que priorizam a realização desse objetivo, em detrimento do valor de uso da habitação e da universalização do acesso ao direito à moradia. Considerando tal problemática, a dissertação dedica-se a questionar a afirmação de que a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social só se viabiliza economicamente em regiões periféricas à malha urbana. Para tanto, utiliza-se da aferição do Custo Global de implantação dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1, a partir do estudo de caso do Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro, situados no Município de Curitiba, que constituíram os maiores empreendimentos residenciais do sul do país no período de implantação. A partir dos resultados apurados, conclui-se que a inserção precária dos empreendimentos foi justificada exclusivamente a partir da viabilidade econômica das construtoras, desconsiderando os custos empreendidos pelo poder público a longo prazo na definição dos critérios para a produção.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Custo Global de implantação. Habitação de Interesse Social. Metrópole de Curitiba.



## **ABSTRACT**

The need to rupture with the housing production in less valued and urbanistically precarious areas it's substantial for the population quality of life and promotion of social justice. The Curitiba Metropolitan Region (RMC), as well a large portion from the metropolitan regions from the country, presents high degree of urban spreading, many times marked for the unsatisfactory insertion from the residential developments that sought low price land. This research discusses about the recent housing policy, more precisely the Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), and its confluence between real estate Market and the public authority. Structures itself from two perspectives. At the analytical level, how the link between public agents and private sector are structured for the housing production on PMCMV sector 1. At the empirical level, how this same agents achieve their profitability and replication to the housing policy for the metropolis. It's not intended to explore the link between real estate market and government as if them were separated, but the articulation among them, that happens when social housing has it's production manufacture by the private sector as another commodity, and the public authority defines the social housing policies that prioritize this goal instead of use value and universalization from housing acess rights. Thus, dedicates to question the statement that social housing is only economically feasible in peripheral regions from the urban areas, using the admeasurement from the implantation global cost from the PMCMV sector 1 developments, as from the case study of the Conjunto Parque Iguaçu and Conjunto Residencial Novo Bairro, located in the municipality of Curitiba, which together constituted the largest developments from the South of brazil at the time. From the verified results, it was concluded that the unsatisfactory insertion from the residential developments is justified only by the economic viability of the builders, not taking into account the costs incurred by the public authority in the long term in the production criteria.

Palavras-chave: Programa Minha Casa Minha Vida. Implantation Global Cost. Social Housing. Metropolitan Region of Curitiba.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – RMC E METRÓPOLE DE CURITIBA .....	5
FIGURA 2 – MUNICÍPIOS DA RMC ATENDIDOS PELO PMCMV FAIXA 1 EM ÁREAS URBANAS 2009-2018.....	37
FIGURA 3 – ENTORNO DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E CONJUNTO RESIDENCIAL AROEIRA E IMBUIA 2009 .....	43
FIGURA 4 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS AO ENTORNO DO POLO 2018.....	44
FIGURA 5 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 EM CURITIBA EM RELAÇÃO A INDICADORES DE URBANIZAÇÃO (SERVIÇOS PÚBLICOS, INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE).....	45
FIGURA 6 – EXEMPLO DE TIPOLOGIAS – CASA TÉRREA E APARTAMENTOS .	52
FIGURA 7 – TIPOLOGIA CASA TÉRREA (PMCMV).....	53
FIGURA 8 – TIPOLOGIA SOBRADO GEMINADO (PMCMV).....	53
FIGURA 9 – TIPOLOGIA APARTAMENTO (PMCMV).....	54
FIGURA 10 – CÁLCULO DE LUCRATIVIDADE DA INCORPORAÇÃO NO BRASIL .....	61
FIGURA 11 – ETAPAS DO PROCESSO CONSTRUTIVO HABITACIONAL NA INCORPORAÇÃO BRASILEIRA.....	63
FIGURA 12 – LOCALIZAÇÃO DAS SEHIS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA 2000 E 2015 .....	68
FIGURA 13 – CÁLCULO DE LUCRATIVIDADE DA CONSTRUTORA DENTRO DO PMCMV FAIXA 1 .....	69
FIGURA 14 – ETAPAS DO PROCESSO CONSTRUTIVO HABITACIONAIS NO PMCMV.....	70
FIGURA 15 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO.....	72
FIGURA 16 – IMPLANTAÇÃO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU .....	73
FIGURA 17 – EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU .....	74
FIGURA 18 – SOBRADOS DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU .....	74
FIGURA 19 – IMPLANTAÇÃO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO .....	75

FIGURA 20 – EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO .....	76
FIGURA 21 – SOBRADOS DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO .....	76
FIGURA 22 – ESQUEMA GENÉRICO DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV PARA AS CONSTRUTORAS .....	77
FIGURA 23 – ESQUEMA DE BDI DO PMCMV PARA AS CONSTRUTORAS .....	80
FIGURA 24 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV NO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E NO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO.....	89
FIGURA 25 – RELAÇÃO COM O ENTORNO (INDICADOR 6) .....	98
FIGURA 26 – TAMANHO DAS QUADRAS (INDICADOR 7).....	99
FIGURA 27 – ABERTURA PARA O ESPAÇO PÚBLICO (INDICADOR 8).....	99
FIGURA 28 – GEOMETRIA DAS VIAS DE ACESSO AO EMPREENDIMENTO....	101
FIGURA 29 – CONEXÕES DO EMPREENDIMENTO COM O ENTORNO .....	102
FIGURA 30 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV PARA O PODER PÚBLICO MUNICIPAL .....	105
FIGURA 31 – FASES DE IMPLANTAÇÃO DOS EQUIPAMENTO PÚBLICOS COMUNITÁRIOS E SERVIÇOS URBANOS.....	107
FIGURA 32 – LINHA TEMPORAL DO CUSTEIO DE EQUIPAMENTO PÚBLICOS COMUNITÁRIOS E SERVIÇOS URBANOS.....	107
FIGURA 33 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS EM CADA CENÁRIO (A, B E C) .....	109
FIGURA 34 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E RESIDENCIAL NOVO BAIRRO.....	111
FIGURA 35 – SITUAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E COMUNITÁRIOS 2009.....	113
FIGURA 36 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO NA PROMOÇÃO DE MOBILIDADE URBANA.....	118
FIGURA 37 – PADRÃO DE VIA COLETORA EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV.....	119
FIGURA 38 – SITUAÇÃO DE ACESSO VIÁRIO E CONEXÃO COM REDES DE INFRAESTRUTURA URBANA 2009 .....	120
FIGURA 39 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO NA PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E COMUNITÁRIOS .....	126

FIGURA 40 – SITUAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E COMUNITÁRIOS 2009 .....	129
FIGURA 41 – AUMENTO DO PREÇO DA TERRA URBANA POR M <sup>2</sup> /ANO ENTRE 2008 e 2016, EM PORCENTAGENS E VALORES REAIS .....	139
FIGURA 42 –ESQUEMA GERAL DO CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO .....	141



## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE EMPRESAS OU INSTITUIÇÕES DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018.....	33
GRÁFICO 2 – NÚMERO DE UNIDADES LANÇADAS POR ANO NO PMCMV FAIXA 2009-2018 .....	35
GRÁFICO 3 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NA RMC POR DOMICÍLIO 2007-2014 .....	39
GRÁFICO 4 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS NA RMC POR DOMICÍLIO 2007-2014 .....	39
GRÁFICO 5 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 3 NA RMC 2009-2014 .....	41
GRÁFICO 6 – CUSTO TOTAL DO EMPREENDIMENTO 2009-2010 .....	86
GRÁFICO 7 – CUSTO TOTAL DO EMPREENDIMENTO NO CONTRATO E CUSTO TOTAL FINAL 2009-2010 .....	88
GRÁFICO 8 – DOMICÍLIOS POR CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM) 2010 ..	116
GRÁFICO 9 – POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR SEGUNDO FAIXA ETÁRIA EM CURITIBA 2010 .....	127
GRÁFICO 10 – PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS NO CENÁRIO B .....	131
GRÁFICO 11 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE BÁSICA (USB) - 2018 .....	133
GRÁFICO 12 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO EMPREENDIDO PELO PODER PÚBLICO .....	135
GRÁFICO 13 – CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PARA AS CONSTRUTORAS E PARA O PODER PÚBLICO .....	143

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NA METRÓPOLE DE CURITIBA 2018 .....	50
QUADRO 2 – DESCRIÇÃO DOS CENÁRIOS GENÉRICOS.....	109

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ATUAÇÃO DAS EMPRESAS OU INSTITUIÇÕES DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018.....	33
TABELA 2 – PRODUÇÃO HABITACIONAL TOTAL DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2014 .....	34
TABELA 3 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018 .....	35
TABELA 4 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NA RMC POR DOMICÍLIO 2007-2014 .....	38
TABELA 5 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 2 NA RMC 2009-2015 .....	40
TABELA 6 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 3 NA RMC 2009-2015 .....	40
TABELA 7 – DOMICÍLIOS URBANOS COM CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA NA RMC 2007-2014.....	42
TABELA 8 – DOMICÍLIOS URBANOS VAGOS EM CONDIÇÕES DE SEREM OCUPADOS 2007-2014 .....	42
TABELA 9 – EMPREENDIMENTOS E MORADIAS URBANAS NOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO AO POLO 2014-2018 .....	43
TABELA 10 – TIPOLOGIA DOS EMPREENDIMENTOS 2018 .....	55
TABELA 11 – PERFIL DAS CONSTRUTORAS ATUANTES NA RMC NO PMCMV FAIXA 1 2009-2018.....	57
TABELA 12 – EMPRESAS QUE ATUARAM FORA DO PARANÁ NO PCMVM .....	57
TABELA 13 – PORTARIAS SOBRE OS VALORES MÁXIMOS DAS UNIDADES HABITACIONAIS 2009-2018 .....	65
TABELA 14 – VGV DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO 2009-2010.....	81
TABELA 15 – CUSTO EMPREENDIDOS NOS TERRENOS 2009-2010 .....	82
TABELA 16 – CUSTO EMPREENDIDOS NAS EDIFICAÇÕES 2009-2010 .....	83
TABELA 17 – CUSTO EMPREENDIDOS NOS EQUIPAMENTOS DE USO COMUM 2009-2010 .....	83
TABELA 18 – CUSTO DE URBANIZAÇÃO E INFRAESTRUTURA INTERNA 2009-2010 .....	84

TABELA 19 – CUSTO DO PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO E SOCIAL 2009-2010 .....	84
TABELA 20 – OUTROS CUSTOS 2009-2010 .....	85
TABELA 21 – CUSTO TOTAL DO EMPREENDIMENTO 2009-2010 .....	85
TABELA 22 – CUSTO NÃO INCIDENTES NO EMPREENDIMENTO 2009-2010 ...	87
TABELA 23 – CUSTO TOTAL DOS EMPREENDIMENTOS (SOMADOS OS ITENS POSTERIORES AO CONTRATO INICIAL) 2009-2010 .....	87
TABELA 24 – POPULAÇÃO RESIDENTE E DOMICÍLIOS NO BAIRRO GANCHINHO EM 2010 E ACRÉSCIMO COM A IMPLANTAÇÃO DOS CONJUNTOS EM 2013.....	115
TABELA 25 – POPULAÇÃO RESIDENTE POR FAIXA ETÁRIA NO BAIRRO GANCHINHO .....	115
TABELA 26 – DOMICÍLIOS POR CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM) 2010 ..	116
TABELA 27 – PROVISÃO DE ACESSO VIÁRIO AO EMPREENDIMENTO .....	120
TABELA 28 – DEMANDA DE POPULAÇÃO EM PERÍODO ESCOLAR GERADA PELOS EMPREENDIMENTOS.....	128
TABELA 29 – PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS NO CENÁRIO B .....	130
TABELA 30 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE BÁSICA (USB) 2018 .....	133
TABELA 31 – CUSTO TOTAL DE INSTALAÇÃO PARA O PODER PÚBLICO .....	134
TABELA 32 – PREÇO DA TERRA EM CURITIBA 2009-2013.....	138
TABELA 33 – CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS ESTUDADOS 2013.....	144
TABELA 34 – CUSTO EMPREENDIDO PELO PODER PÚBLICO EM RELAÇÃO AO SUBSÍDIO .....	145



## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

BDI	- Benefícios e Despesas Indiretas
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CEF	- Caixa Econômica Federal
CNPJ	- Cadastro de Pessoa Jurídica
COHAB-CT	- Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COHAPAR	- Companhia de Habitação do Paraná
COMEC	- Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba
DOU	- Diário Oficial da União
FAR	- Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	- Fundação da Casa Popular
FDS	- Fundo de Desenvolvimento Social
FETAEP	- Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares do Estado do Paraná
FGHab	- Fundo Garantidor de Habitação
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FJP	- Fundação João Pinheiro
FNRU	- Fórum Nacional da Reforma Urbana
FNHIS	- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
HIS	- Habitação de Interesse Social
IAPS	- Institutos de Aposentadoria e Pensões
IPPUC	- Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba
PAC	- Programa de Aceleração de Crescimento
PAR	- Programa de Arrendamento Residencial
PlanHab	- Plano Nacional de Habitação
PMCMV	- Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNH	- Política Nacional de Habitação
PNHU	- Programa Nacional de Habitação Urbana
PNHR	- Programa Nacional de Habitação Rural
ONG	- Organização não Governamentais

OGU	- Orçamento Geral da União
RMC	- Região Metropolitana de Curitiba
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEHIS	- Setor Especial de Habitação de Interesse Social
SFH	- Sistema Financeiro de Habitação
SFI	- Sistema Financeiro Imobiliário
SNH	- Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	- Sistema Nacional de Habitação de interesse Social
TTS	- Trabalho Técnico Social
VGv	- Valor Geral de Vendas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 OBJETIVOS .....	4
1.1.1 Objetivo geral .....	4
1.1.2 Objetivos específicos.....	4
1.2 METODOLOGIA.....	4
1.2.1 Revisão de literatura .....	6
1.2.2 Mapeamento, levantamento e análise de dados sobre a produção do PMCMV Faixa 1 na RMC .....	7
1.2.3 Levantamento e análise dos dados relativos aos custos empreendidos pelo mercado imobiliário no PMCMV Faixa 1 .....	8
1.2.4 Levantamentos e análise dos dados relativos aos custos empreendidos pelo poder público no PMCMV Faixa 1 .....	8
1.2.5 Sistematização final e análise dos dados .....	9
<b>2 ESTADO, MERCADO E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>10</b>
2.1 PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA E O ACESSO À MORADIA .....	10
2.2 VALOR DE USO E VALOR DE TROCA DA MORADIA .....	17
2.3 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO NO BRASIL .....	20
2.3.1 Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida .....	22
2.4 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.....	25
<b>3 O PMCMV FAIXA 1 NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA .....</b>	<b>31</b>
3.1 A PRODUÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC E SUA RELAÇÃO COM O DÉFICIT HABITACIONAL .....	32
3.1.1 CARACTERIZAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL E INSERÇÃO URBANA .....	38
3.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E AGENTES DA PRODUÇÃO .....	46
3.3 PERFIL DOS EMPREENDIMENTOS E CONSTRUTORAS .....	49
<b>4 O CUSTO DOS EMPREENDIMENTOS PARA OS INCORPORADORES .....</b>	<b>59</b>
4.1 A LÓGICA DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL – ETAPAS LUCRATIVIDADE E PRODUÇÃO.....	59
4.2 A LÓGICA DA INCOPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA .....	63
4.3 CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS: O CASO DOS CONJUNTOS PARQUE IGUAÇU E RESIDENCIAL NOVO BAIRRO .....	71

4.4 CUSTO EMPREENDIDOS PELAS CONSTRUTORAS NOS CASOS ESTUDADOS .....	76
<b>5 O CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PARA O PODER MUNICIPAL .....</b>	<b>91</b>
5.1 O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA INSERÇÃO URBANA DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS .....	92
5.2 QUALIFICAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA E CUSTOS REFERENCIAIS.....	95
5.2.1 Caracterização da qualificação da inserção urbana .....	96
5.2.2 Custos empreendidos na qualificação da inserção urbana .....	106
5.3 CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO NOS CASOS ESTUDADOS .....	110
5.3.1 Perfil populacional e socioeconômico do bairro Ganchinho .....	114
5.3.2 Promoção da mobilidade urbana.....	117
5.3.2.1 Acesso viário ao empreendimento.....	118
5.3.2.2 Provisão de Transporte Público Coletivo .....	121
5.3.2.3 Melhoria da qualidade de vida urbana.....	122
5.3.3 Provisão de Equipamentos públicos e comunitários .....	125
<b>6 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO, SOLO URBANO E O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO FAIXA 1 DO PMCMV .....</b>	<b>136</b>
6.1 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E O SOLO URBANO.....	136
6.2 O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO A PARTIR DOS CONJUNTOS ESTUDADOS .....	139
6.3 O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO JUSTIFICA A INSERÇÃO PERIFÉRICA DA HIS? .....	145
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>156</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A grande indústria deve se ocupar da construção e estabelecer em série os elementos da casa.

É preciso criar o estado de espírito da série.

O estado de espírito de construir casas em série.

O estado de espírito de residir em casas em série.

O estado de espírito de conceber casas em série.

(CORBUSIER, 1998, p.187)

A aproximação da arquitetura habitacional à produção industrial foi uma das preocupações teóricas e práticas do debate europeu do século XX, adotada pelo arquiteto e urbanista Le Corbusier, que advogava a experiência fordista como lição aos arquitetos modernos. Seu conceito pautava-se na união entre técnica, equilíbrio social e econômico, materializando uma nova ordem social, econômica e cultural nas cidades a partir da forma-mercadoria, um esforço em inserir arte e arquitetura no mercado imobiliário. A partir da ideia da “máquina de morar”, ele propôs a produção de casas funcionais em série buscando solucionar a precariedade das moradias de sua época, insalubres e improvisadas, com o objetivo final de melhorar as condições de vida do ser humano.

No entanto, o conceito de “produção em série da casa” possui diferentes significados para o arquiteto e para o mercado da construção civil, na medida em que o capital não se submete a nenhum padrão estético ou funcional, a menos que este esteja alinhado com seus interesses. A mudança social aliada à produção industrial proposta por essa nova arquitetura diverge, portanto, do pensamento da iniciativa privada, que busca a produção em série a fim de obter maior lucratividade (SHIMBO, 2010).

No Brasil, o modelo de produção de cidade conformado pela lógica da produção capitalista teve sua gênese marcada pela industrialização do país, a partir da década de 1930, estruturando as políticas de produção habitacional de interesse social. Essa forma de produzir cidade tem como resultante um padrão desigual de urbanização, representado pelo alto índice de espraiamento da malha urbana, onde a população de menor renda ocupa locais de precariedade urbanística, com pouca ou nenhuma diversidade funcional e grande homogeneidade social. Essas características foram reforçadas ao longo da história da habitação social em diversas iniciativas de caráter nacional, desde o Banco Nacional de Habitação (BNH) até o

Programa Minha Casa minha Vida (PMCMV) (VILLAÇA, 1986; BONDUKI, 2004; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O desenho do PMCMV, executado a partir de 2009, repetiu esse padrão, ao definir um modelo de implantação de habitação centrado na concessão de subsídios à produção privada. Dentro do Programa, a construtora é protagonista na seleção de terrenos e proposição de projetos, fazendo com que a produção habitacional seja derivada dos interesses do mercado da construção civil, que possui um modo de obtenção de viabilidade econômica próprio, visando o lucro.

Uma das estratégias de lucratividade exercida pela iniciativa privada dentro do Programa foi a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais em locais afastados da área urbana consolidada, onde o preço da terra é mais baixo. Quando se constrói em terrenos fora da mancha urbana, em vez de ocupar imóveis vazios ou desocupados servidos de infraestrutura e serviços, fica sob responsabilidade do poder público custear as redes de infraestruturas, equipamentos sociais e serviços públicos aos novos moradores. Esse custo, que não é contabilizado no momento da implantação do empreendimento, pode trazer ônus futuro inevitável, tanto para o poder público quanto aos novos moradores.

Desde seu lançamento, o PMCMV participou da produção de habitação por todo o território nacional<sup>1</sup>. A expressão dessa produção trouxe novos contornos às cidades atendidas. Os bairros onde foram implantados se tornaram novos vetores de crescimento, demandando a reavaliação da rede de equipamentos institucionais e serviços urbanos (BRASIL, 2018).

Como as implantações dos empreendimentos foram predominantemente construídas fora da malha urbana consolidada em locais de inserção precária, além da responsabilidade de gestão do Programa, o poder público municipal incumbiu-se da execução, manutenção e operação de infraestrutura, equipamentos sociais, e serviços públicos, para atender as condições de habitabilidade plena aos novos moradores. No entanto, o custeio disso pelo Estado não se encerra na entrega dos empreendimentos, e sua linha temporal de funcionamento é de longo prazo.

---

<sup>1</sup> O PMCMV produziu habitação social em 5.374 municípios (BRASIL, 2018).

A partir da Portaria nº 325, de julho de 2011, foram apresentadas diretrizes específicas em relação a inserção urbana, infraestruturas, áreas institucionais e áreas de uso comum antes da construção dos empreendimentos, estabelecendo-se um procedimento global para a qualificação da inserção urbana (BRASIL, 2011). No entanto, para alcançar a sustentabilidade urbana é relevante considerar não só os aspectos ambientais, mas também os econômicos e sociais, de modo a obter cidades mais equitativas no acesso dos recursos urbanos, na racionalização de gastos públicos e no atendimento das necessidades da população em relação à prestação de serviços.

Assim sendo, para melhor compreensão da produção social do espaço urbano realizado pelo PMCMV, para além das questões qualitativas, é imprescindível interpretar não apenas os custos empreendidos pela iniciativa privada, mas também considerar aqueles efetuados pelo poder público, antes e após a sua execução. Os investimentos realizados pelo Estado encontram-se em diversas linhas temporais, desde aqueles imediatos, para garantir condições de acesso à cidade urbanizada, aos custos operacionais e de manutenção dos equipamentos e serviços urbanos. À somatória dos custos empreendidos na implantação do Programa, tanto para as construtoras, como para o poder público, a presente dissertação intitula de Custo Global de implantação, objeto da presente pesquisa.

A fim de assimilar a natureza dos processos e investimentos realizados por todos os agentes envolvidos na produção de habitação social na metrópole de Curitiba, e avaliar seus impactos na cidade, buscou-se então responder às seguintes questões: considerando os investimentos realizados pelo mercado imobiliário e aqueles efetuados pelo poder público para a execução dos empreendimentos habitacionais do PMCMV Faixa 1 na metrópole de Curitiba, (i) quais são os componentes da composição do Custo Global da implantação dos empreendimentos? (ii) como esses custos empreendidos podem ser avaliados em relação a ação do poder público?

A partir dessas questões, a pesquisa fundamenta-se na seguinte pergunta: A inserção urbana de habitação de interesse social em áreas de periferia não urbanizadas é justificada pelo Custo Global de implantação dos conjuntos habitacionais?

## 1.1 OBJETIVOS

### 1.1.1 Objetivo geral

Identificar se o Custo Global de implantação dos empreendimentos produzidos para a Faixa 1 do PMCMV na metrópole de Curitiba justifica a inserção periférica da habitação social na cidade.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- a) Compreender a formatação da relação entre Estado e mercado imobiliário, e as recentes políticas habitacionais dela decorrentes;
- b) Caracterizar e analisar a produção do PMCMV Faixa 1 na Região Metropolitana de Curitiba (RMC);
- c) Identificar os elementos para a composição dos custos empreendidos pelo mercado imobiliário na produção do PMCMV Faixa 1;
- d) Identificar os elementos para a composição do custo empreendidos pelo poder público na produção do PMCMV Faixa 1;
- e) Caracterizar e analisar o Custo Global de implantação dos investimentos realizados pela iniciativa privada e pelo poder público na execução do PMCMV Faixa 1, utilizando como estudo de caso os empreendimentos Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro.

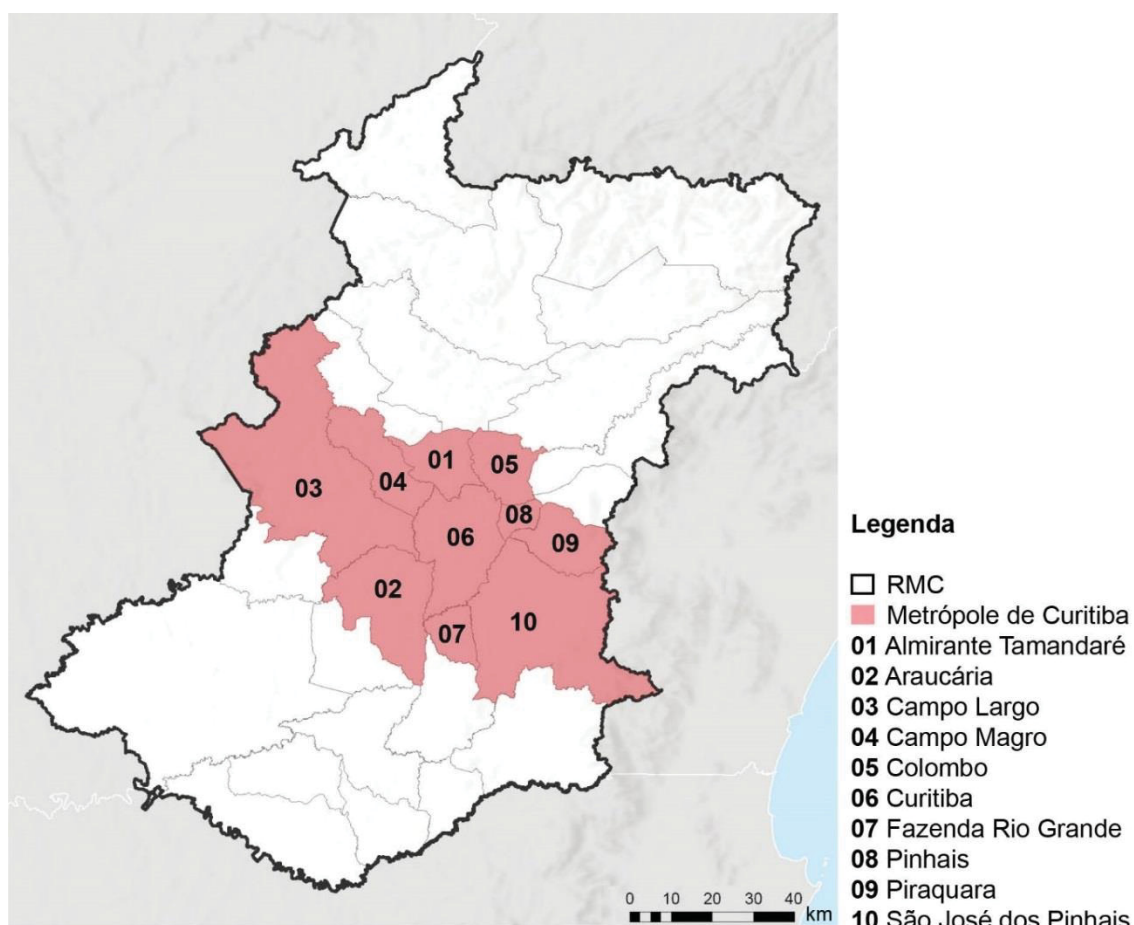
## 1.2 METODOLOGIA

A presente pesquisa levanta e analisa detalhada dos custos empreendidos na produção de habitação social, a partir da compreensão das ações e estratégias empreendidas pela iniciativa privada e pelo poder público para a implantação dos empreendimentos do Faixa 1 do PMCMV.

O recorte temporal da análise é o período entre 2009 e 2014, que compreendeu toda a produção habitacional do PMCMV Faixa 1 da RMC, conforme dados levantados junto à CEF. Para a caracterização da execução do Programa adotou-se como recorte espacial a RMC e para a caracterização dos empreendimentos produzidos e das construtoras atuantes adotou-se a metrópole de

Curitiba<sup>2</sup>, que recebeu 93,5% de toda a produção (FIGURA 1). Para a análise dos custos empreendidos foram utilizados como estudo de caso o Conjunto Parque Iguaçu e o Conjunto Residencial Novo Bairro, que juntos conformaram o maior empreendimento do sul do Brasil na época de sua implantação, e que concentraram 39,42% das moradias entregues pelo Programa no Município de Curitiba, polo da metrópole.

FIGURA 1 – RMC E METRÓPOLE DE CURITIBA



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da COMEC (2018)

<sup>2</sup> A Região Metropolitana de Curitiba é uma delimitação legal que reúne 29 municípios do estado do Paraná (COMEC, 2018). Segundo Firkowski (2012), considera-se metrópole a região com articulação à economia global de onde partem os vetores de complexidade e modernidade urbana. Na RMC ela abarca 14 municípios contidos na Área de Concentração da População (ACP): Curitiba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Campina Grande do Sul, Colombo, Almirante Tamandaré, Rio Branco do Sul, Campo Magro, Itaperuçu, Campo Largo, Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais (SILVA; CZYTAJLO, 2016). Como o recorte analítico da presente pesquisa concentrou-se na produção do PMCMV Faixa 1, e este converge nos municípios de entorno a cidade polo, no presente trabalho a denominação de metrópole fará referência aos seguintes municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara e São José dos Pinhais.

A pesquisa foi desenvolvida em cinco etapas:

- a) Revisão de literatura;
- b) Mapeamento, levantamento e análise de dados sobre a produção do PMCMV Faixa 1 na RMC;
- c) Levantamento e análise dos dados relativos aos custos empreendidos pelo mercado imobiliário no PMCMV Faixa 1;
- d) Levantamentos e análise dos dados relativos aos custos empreendidos pelo poder público no PMCMV Faixa 1;
- e) Sistematização e análise final da pesquisa.

#### 1.2.1 Revisão de literatura

A primeira etapa do trabalho concentrou-se na revisão do referencial teórico que formatou a política habitacional recente no Brasil, de modo a fundamentar o problema proposto. Para tanto foram identificados alguns elementos-chave para explicar a relação do mercado imobiliário com o poder público.

Inicialmente, buscou-se a compreensão de como o Estado utilizou-se da ideologia da casa própria para difundir a ideia de que o acesso à moradia se dá apenas por meio da propriedade privada da terra. Para tanto procurou-se explicitar desde a origem da propriedade privada no Brasil e suas implicações jurídicas, como esse ideal foi adotado, inclusive nas habitações de cunho social, a partir do pressuposto da moradia como mercadoria. Foram utilizados como referencial teórico autores como John Locke (1994), Sergio Buarque de Holanda (1995), Sônia Rebello (2001), Fernando Mares (2003) e Antônio Carlos Wolkmer (2007) para o entendimento da propriedade privada. Enquanto Gabriel Bollafi (1975) e Nabil Bonduki (2004) explicitaram o surgimento da habitação de cunho social no Brasil, sua adoção da casa própria, e consequentemente à propriedade privada.

Em sequência, buscou-se demonstrar como os processos que caracterizaram a economia capitalista contemporânea, que consideram tanto o solo quanto a moradia como mercadorias, fundamentaram a transferência da hegemonia da produção de moradias ao mercado da construção civil, utilizando autores como Karl Marx (1988) e David Harvey (1980).

Por fim, partindo do pressuposto da moradia como mercadoria, procurou-se abordar a relação do Estado com o mercado imobiliário, desde as primeiras políticas habitacionais praticadas no país até o PMCMV, sendo utilizados autores como Nabil Bonduki (2004), Adauto Cardoso e Themis Aragão (2013), Raquel Rolnik (2015), entre outros com produção relevante ao tema tratado.

## 1.2.2 Mapeamento, levantamento e análise de dados sobre a produção do PMCMV

### Faixa 1 na RMC

Nesta etapa procurou-se identificar e analisar a produção do PMCMV Faixa 1 na RMC partindo da explicitação das principais características e críticas ao Programa, sua adequação ao déficit habitacional, volume e padrão da produção, arranjos institucionais e agentes, perfil das construtoras envolvidas, bem como a localização dos empreendimentos.

Primeiramente, foram realizados levantamentos de dados referente a toda a produção do PMCMV Faixa 1 na RMC, disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2018), bem como sua resposta frente ao déficit habitacional e a inequação domiciliar, a partir dos dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), do ano de 2007 ao ano de 2014. Nesse levantamento procurou se identificar os dados totais e aqueles que concernem à população com renda mensal de até três salários mínimos (Faixa 1 do Programa), a fim de aferir a adequação da demanda definida pelo déficit e sua relação com a produção do Programa.

Em seguida, foram identificados os arranjos institucionais e agentes da produção na RMC, a partir da compreensão das etapas de implantação dos empreendimentos, aferição do papel de cada um dos agentes, sejam aqueles diretamente associados ao poder público, que assumem papel de planejamento e gestão; o setor privado, responsável pelos projetos e execução dos empreendimentos; e o público alvo, moradores, que podem ser desdobrados em demandas individuais atendidas e demandas coletivas oriundas de remoções. Para tanto, foram levantados dados disponibilizados pela CEF (2018), entrevista com construtoras, bem como notícias divulgadas pela COHAB-CT (2018).

Por fim, foi desenhado o perfil dos empreendimentos do Faixa 1 e das construtoras atuantes na metrópole, assim como sua localização na malha urbana, a



partir de dados do Ministério das Cidades (2018), notícias divulgadas pelas Prefeituras Municipais, COHAB-CT, levantamento fotográfico, imagens aéreas e entrevista com agentes da produção.

#### 1.2.3 Levantamento e análise dos dados relativos aos custos empreendidos pelo mercado imobiliário no PMCMV Faixa 1

Nesse capítulo foi explicitada a lógica e as etapas de lucratividade e produção das incorporadoras e construtoras dentro e fora do PMCMV. Para tanto foi utilizado como referencial teórico pesquisas desenvolvidas por Lucia Shimbo (2010), Telma Hoyler (2014) e Raquel Rolnik (2014), bem como entrevistas com sócios-administradores de construtoras atuantes no Programa no Estado do Paraná. Foram utilizadas também Portarias do Ministério das Cidades publicadas no Diário Oficial da União (DOU), do ano de 2009 ao ano de 2018.

Em seguida foi apresentado o recorte para o levantamento de custos empreendidos pela construtora e pelo poder público municipal a partir do estudo do caso do Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro. Para tanto, foram utilizados dados disponibilizados pelo Ministério das Cidades (2018), entrevista com a construtora AM5 (ENTREVISTA 1, 2018), responsável pelo desenvolvimento do projeto e execução do empreendimento, notícias divulgadas pela Prefeitura Municipal, bem como imagens aéreas (GOOGLE, 2018).

Por fim, foram levantados e analisados os custos empreendidos pela construtora nos casos estudados (terreno, edificações, equipamentos de uso comum, urbanização e infraestrutura interna, Projeto de Trabalho Técnico Social, outros custos e custos não-incidentes) e as legislações vigentes no período, utilizando dados da CEF (2018), entrevista com a construtora AM5 (ENTREVISTA 1, 2018), e publicações do Diário Oficial da União (DOU), do ano de 2009 ao ano de 2013.

#### 1.2.4 Levantamentos e análise dos dados relativos aos custos empreendidos pelo poder público no PMCMV Faixa 1

Nesse capítulo, foi inicialmente explicitado o papel do poder público na implantação de empreendimentos habitacionais tendo como base as Portarias do



Ministério das Cidades publicadas no Diário Oficial da União (DOU), do ano de 2009 ao ano de 2018.

Em seguida, foram caracterizados tanto a qualificação urbana quanto os custos referenciais empreendidos na qualificação dessa inserção. Para a caracterização de quais itens determinam a qualidade da inserção dos empreendimentos foram utilizados dois procedimentos metodológicos: um desenvolvido por Raquel Rolnik (2014) e outro pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2019). Em relação aos custos empreendidos na qualificação urbana, como base referencial, foi utilizada a publicação do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018).

Por fim, foram calculados e analisados os custos empreendidos pelo poder público municipal na implantação do Residencial Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro. Para tanto: (i) traçou-se o perfil populacional do bairro de inserção, antes e depois dos empreendimentos utilizando levantamentos do Censo (IBGE, 2010); (ii) calculou-se os custos na promoção da mobilidade urbana, que incluíram o acesso viário ao empreendimento, provisão de transporte público coletivo e melhoria na qualidade de vida urbana, utilizando os cenários apresentados pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018); (iii) calculou-se os custos empreendidos na implantação de equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social nos casos, utilizando também como base os dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018).

#### 1.2.5 Sistematização final e análise dos dados

Para a sistematização e análise final dos dados, foram desenhados os itens e calculado o Custo Global de implantação dos empreendimentos estudados, apresentando também as estratégias utilizadas na viabilização dos empreendimentos. Para tanto, foram utilizados como base de dados os resultados apresentados na etapa c e d da pesquisa (capítulos 4 e 5). Além disso, foram utilizados dados sobre a valorização do preço da terra nos bairros onde os empreendimentos do Faixa 1 foram implantados, utilizando como base Bittencourt (2017), a partir de dados do Instituto de Pesquisa do Mercado Imobiliário e Condominial (INPESPAR).

## **2 ESTADO, MERCADO E A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL**

A formatação atual das políticas habitacionais no Brasil é indissociada do acesso a propriedade privada individual. Ela é resultante de uma construção sociopolítica que provém desde o período colonial, e foi a forma que o Estado definiu estimular o desenvolvimento econômico a partir da construção civil. Para isso, as questões habitacionais foram associadas à aquisição da casa própria, onde o morador necessariamente torna-se proprietário de terra urbana.

As políticas de produção habitacional brasileira nascem nesse contexto de estímulo ao desenvolvimento econômico a partir da década de 1930, marcando um modelo urbano que aumentou ao longo das décadas subsequentes a desigualdade socioespacial.

A fim de compreender a formatação da relação entre o Estado e o mercado imobiliário, e as recentes políticas habitacionais dela decorrentes, o presente capítulo estrutura-se nos seguintes conteúdos: (i) a compreensão das origens da propriedade privada individual e sua associação direta ao acesso à moradia; (ii) no entendimento dos processos que caracterizaram a economia capitalista contemporânea, que consideram tanto o solo quanto a moradia como mercadorias, fundamentando a transferência da hegemonia da produção habitacional ao mercado da construção civil; (iii) na compreensão da relação do Estado com o mercado imobiliário na elaboração e execução das políticas habitacionais no Brasil; (iv) e por fim, no desenho do PMCMV propriamente dito.

### **2.1 PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA E O ACESSO À MORADIA**

A concepção da propriedade privada contemporânea - individual, exclusiva e absoluta, é o produto de uma corrente de pensamento formulada por diversos teóricos, desde o século XVI, surgida a partir do desejo da burguesia emergente de tomar o poder econômico e político das mãos do rei e da nobreza. Pensadores como John Locke e Jean Jacques Rousseau conceberam a propriedade como um grande direito individual a ser defendido e protegido pela nova invenção da modernidade – o Estado.

A construção do conceito de direito de propriedade, com seu feixe de significados próprios, estava de acordo com o pacto social específico daquele momento histórico e propício para aquela sociedade que se reorganizava politicamente (REBELLO, 2001, p.18).

O *Segundo tratado sobre o Governo Civil* escrito por Locke (1994), no fim do século XVI, apresenta o conceito do que seria essa propriedade, sumariamente, adotado até a atualidade. Para o autor, a posse da propriedade era determinada a partir do momento em que um indivíduo se apropriava de uma terra para trabalho, ou seja, ao colher os frutos da terra, o trabalhador teria direito sobre a mesma.

Rebello (2001) discorre que o fundamento básico da ideia de patrimônio individual como um direito é a liberdade do indivíduo em apropriar-se do fruto de seu trabalho. A parte excedente da produção desse indivíduo poderia ser trocada por produto de trabalho alheio, ou por itens não deterioráveis como pedras preciosas ou dinheiro. A concepção da troca do excedente de uma produção por dinheiro está diretamente relacionada ao nascimento da acumulação capitalista, onde o dinheiro nada mais é do que um potencial de consumo acumulado.

Na criação da propriedade contemporânea, de um lado, encontra-se o indivíduo, titular do direito, e de outro, o objeto desse direito, um bem, que formata o patrimônio individual. A divergência conceitual da propriedade definida por Locke (1994) e a propriedade atual, deve-se ao fato de que a segunda é assegurada por um direito absoluto que contém sua própria destruição. Ou seja, o proprietário não precisa necessariamente produzir ou trocar os produtos de sua terra, ele pode destruir sua produção se isso for mais vantajoso economicamente (MARES, 2003). Essa concepção pode ser associada a propriedade de terra urbana, na medida em que existem muitos imóveis desocupados e abandonados que poderiam ser utilizados por outras pessoas.

No âmbito jurídico, a propriedade privada tem sua origem associada às constituições nacionais, que determinaram o direito à liberdade, segurança e propriedade privada a cada cidadão, construindo uma relação direta entre a liberdade e a propriedade privada: apenas homens livres e iguais podem comprá-la ou vendê-la, independentemente de vontade ou direito alheio. Enquanto, por outro lado, a propriedade que é comum a todos passa a ser do Estado, tutor do “bem de todos”, de

onde emerge a divisão público/privado, na qual o que é público, necessariamente é estatal (MARES, 2003).

Segundo a Constituição brasileira de 1824, a propriedade é garantida em absoluto, o que significa dizer que o titular do direito possui plenos poderes sobre o exercício de seu patrimônio, sendo a única exceção à essa regra, a propriedade de uso público. O direito de ser proprietário é assegurado por meio de um contrato entre iguais, se o contrato for legítimo, também será sua propriedade.

Se no Estado moderno, a liberdade é tratada como a capacidade de contratar, os homens livres podem adquirir a propriedade individual a partir da compra, legitimada pelo contrato. Por outro lado, aqueles sem propriedades podem vender sua força de trabalho, também a partir de um contrato (WOLKMER, 2007).

O elogio do trabalhador livre se transforma na presunção jurídica da liberdade contratual, vista sempre desde uma perspectiva individual. O contratante tem liberdade para fazer e desfazer, contratar e distratar. Os homens livres sem propriedade vendem sua força de trabalho, por valor evidentemente menor do que os bens produzidos, de tal forma que o resultado da produção pertence ao contratante, legitimado pelo contrato. Essa nova propriedade, legítima para o sistema, é fruto, portanto do contrato (MARES, 2003, p.39).

Se a propriedade privada na Europa surge como transição do poder de posse da terra para a burguesia ascendente, no Brasil, foi um processo às custas da sobrevivência dos povos originários. As terras pré-cabralinas foram consideradas desocupadas, e o patrimônio indígena saqueado. Por esse motivo, diferente dos países europeus, não houve necessidade de libertar trabalhadores, mantendo-se o sistema escravocrata até o fim do século XIX (MARES, 2003).

No Brasil, até 1822, a concessão de terras do Estado para proprietários era feita por meio de sesmarias, e após 1850, por meio de venda ou entrega de terras devolutas, legitimando a propriedade de terra em um contrato de transferência. A ideia da sesmaria pautava-se na concentração da produção em poucos indivíduos, visando o incremento do capital mercantil europeu, obrigando os trabalhadores a permanecerem em seus postos, não como proprietários, mas como escravos. Nesse período, a coroa portuguesa reconhecia como legítimas as terras daqueles que apresentassem como título de origem atos de concessão da própria coroa, ou seja, aqueles escolhidos para impulsionar o mercantilismo europeu. Após a independência,

colocou-se fim às sesmarias, mas foram consideradas legítimas as terras previamente concedidas pela coroa, cedendo a qualidade de propriedade privada e formatando um novo sistema em que o Estado afirmava as garantias individuais (HOLANDA, 1995).

Diferente das justificativas histórico-ideológicas talhadas pelo pensamento liberal eurocêntrico, no Brasil, a ocupação ou a produção da terra não mais determinava a propriedade, pois a legitimidade desta só era válida a partir da outorga do governo, consolidando o latifúndio presente até a atualidade.

O 13 de maio de 1888, data da abolição, marca uma evolução nacional, dividindo, ainda que superficialmente e através de lenta revolução, dois momentos díspares do país – a transição de uma cultura de poder das elites rurais tradicionalistas, delineada pela primazia dos domínios agrários sobre o urbano, para um oposto, o meio urbano subordinando o meio rural. Esta transição acontece entre dois momentos: o primeiro constituído pela autossuficiência das propriedades rurais, a “república” de cada senhor de engenho; e um segundo momento, dentro da transição da cultura da cana para o café, pelo povoamento das cidades e a industrialização das áreas rurais (HOLANDA, 1995).

A partir da década de 1930 o país passa por profundas transformações econômicas e políticas. O eixo produtivo do país, a partir do estímulo centralizador de Getúlio Vargas, deslocou-se da agricultura de exportação para a indústria. No plano político, ocorre a entrada da classe média e da burguesia, e as cidades deixam de ser prolongamentos da grande propriedade. Desta forma, o poder designado à propriedade privada urbana, a partir da revolução de 1930, herdou todo o conceito já estabelecido nas áreas rurais, tais como os plenos poderes de uso e a terra como reflexo de poder e status social (HOLANDA, 1995).

A construção da propriedade privada no Brasil teve diversos desdobramentos sobre o solo urbano, mas também distinções fundamentais. O solo urbano também é objeto do trabalho, como na agricultura ou extração mineral, no entanto sua valorização reside na monopolização do acesso para a realização da atividade imobiliária, e não em uma atividade produtiva (SINGER, 1978). A partir desse novo panorama da propriedade privada, urbana e industrial, as questões relacionadas à moradia social no Brasil foram formuladas.

No período pré-industrial brasileiro, a moradia da mão-de-obra das fábricas era solucionada a partir da construção de vilas operárias nas proximidades das indústrias. Desta forma, o empregador mantinha reduzido o salário de seus operários, partindo do pressuposto que a habitação era por ele fornecida, seja por aluguel ou casa própria.

Com a industrialização, ocorreu um processo migratório campo-cidade, ocasionando forte expansão urbana, e num curto período, áreas rurais foram loteadas e transformadas em urbanas. Neste contexto, houve crescimento da produção habitacional realizada pela iniciativa privada, destinada à locação, desde cortiços a moradias operárias. Inicialmente, o Estado não intervinha na relação entre locatário e morador, fator que se transformou com o decreto-lei do inquilinato, em 1942, que congelou os aluguéis, passando a regulamentar as relações entre locadores e inquilinos, e por consequência, alterando a produção, distribuição e consumo das moradias populares (BONDUKI, 2004).

Bonduki (2004) retrata a conversão da moradia de aluguel à casa própria no Brasil, a partir das origens da intervenção estatal na habitação de interesse social. Segundo o autor, até o início de 1940 a maioria da população era inquilina, e as habitações eram construídas exclusivamente pela iniciativa privada, para locação. Os aluguéis praticados eram altos, e como resultado, os locatários de menor renda residiam em cortiços e casas de pensão, superlotados e insalubres.

O conjunto do processo migratório associado à industrialização pujante resultou no aumento da quantidade de trabalhadores que ultrapassou a capacidade das fábricas fornecerem a moradia. Desse ponto em diante a indústria transferiu o custo de moradia, transporte e infraestrutura para o Estado.

A partir da ascensão de Getúlio Vargas, a moradia tornou-se uma questão primordial para o Estado, considerada como condição básica à reprodução de força de trabalho, e, portanto, fator econômico na estratégia de industrialização do país. Estabeleceu-se então a política habitacional, com o início da produção de moradias pelo poder público, mediante a criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) em 1937, e em seguida, com a instituição da

Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, sendo a maioria da produção destinada para aluguel (BONDUKI, 2004).

Bonduki (2004) discorre que, paralelamente a esse processo eram difundidos os benefícios da obtenção da casa própria, com objetivos econômicos, mas também a partir de viés ideológico, onde a casa própria seria um meio capaz de transformar trabalhadores em defensores da ordem, do conservadorismo e da propriedade. A adesão da propriedade privada da terra urbana é recente, a partir da industrialização do país, mas plenamente adotada, estimulando a presença contínua do Estado em parceria com a iniciativa privada, muitas vezes em detrimento das questões sociais.

O objetivo no Estado Novo, regime instaurado por Getúlio Vargas em 1937, era a diminuição do déficit habitacional, meta que não seria materializada apenas com a construção de casas isoladas, mas dependia da produção de conjuntos habitacionais multifamiliares, que necessitavam ser racionalmente projetados e construídos. Como a partir da Lei do Inquilinato houve diminuição da produção habitacional pela iniciativa privada, em função da locação, a indústria da construção interessou-se em receber recursos públicos para o desenvolvimento de empreendimentos habitacionais (BONDUKI, 2004).

Simultaneamente, a ideologia da casa própria cresce, bem como as tentativas de ampliar o acesso à propriedade. Além de fortalecer o conceito de progresso econômico, sendo a propriedade privada um bem com alto valor de troca, esta passa a se constituir um símbolo da valorização do trabalhador (BONDUKI, 2004). Para Chauí (1980), a ideologia é produzida pelas relações sociais, onde a classe dominante dissemina suas ideias como se estas fossem comuns a todas as classes, tornando-se ideias dominantes.

Os Programas de habitação de cunho social no Brasil, sempre foram indissociados do acesso à propriedade privada individual. Segundo Bollafi (1975), isso foi resultado da construção de uma ideologia da casa própria, baseada na crença de que subjetivamente, a aquisição desta evidencia sucesso e conquista de uma posição social mais elevada, e objetivamente, a casa própria melhora as possibilidades de acesso a crédito e libera o orçamento familiar do aluguel. O autor reafirma a ideia de ideologia explicitada por Chauí (1980) quando comenta da necessidade da casa

própria como um “falso problema” que não solucionaria o déficit habitacional e ainda retiraria a prioridade de questões como a Reforma Agrária ou as disparidades regionais do país. Em suma, a ideologia formula problemas, que por muitas vezes não soluciona, para justificar a legitimação das classes dominantes de satisfazer seus propósitos.

O “falso problema” de Bollafi (1975) não é a questão da moradia em si, mas a má formulação da solução dos problemas habitacionais. Segundo o autor, desde sua gênese o Estado buscou solucionar as questões da moradia pautando-se na casa própria, desconsiderando questões como regularização fundiária ou lote urbanizado, associando suas demandas ao fomento da construção civil e impulsionando o setor financeiro. O autor não desconsidera a existência do problema em questão, mas questiona a contradição sobre o qual ele foi formulado, não a partir de suas características intrínsecas, mas a partir das estratégias de poder e suas ideologias.

Em uma sociedade em que a propriedade privada da terra se encontra totalmente enraizada como demonstração de poder e ascensão social, o conceito de casa própria acomoda-se perfeitamente, tornando-se símbolo de sucesso e conquista de uma posição social elevada (BOLLAFI, 1975).

A ideologia da casa própria individualizada surge então como estratégia para o Estado relacionar o direito à moradia ao acesso à propriedade privada, que segundo Harvey (1980) estimula a fidelidade de uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, convertendo o operário em mais um capitalista. Bonduki (2004), afirma que:

Se para os mais ricos a casa própria pode ser importante por aspectos simbólicos e subjetivos, como a satisfação própria, garantia de estabilidade e criação de um ambiente doméstico compatível como gosto, *status* social e cultural da família, para os pobres, além desses elementos, a opção pela casa própria torna-se refúgio seguro contra as incertezas que o mercado de trabalho e as condições de vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece (BONDUKI, 2004, p.310).

Denizo (2013), também pontua que desde o início, a produção habitacional pelo Estado brasileiro se vinculou à concepção de que obras habitacionais para população de baixa renda poderiam equacionar problemas estruturais e impulsionar a cadeia produtiva da construção civil. De acordo com a autora, o estímulo do Estado



à produção habitacional gera demandas, aumenta a produção, consumo, empregos, consequentemente, a renda da população como um todo. E, a forma mais direta de ampliar o mercado da construção civil no país foi associar a habitação à aquisição da casa própria, que só acontece a partir da obtenção de propriedade privada de solo urbano.

Desta forma, mesmo sendo o Brasil um país marcado pela desigualdade social, insegurança e instabilidade, o ato de adquirir a casa própria, mesmo condicionado a valores altos e prestações de longo prazo, passou a ser visto como algo indiscutivelmente necessário. Em decorrência, as políticas habitacionais foram pautadas pelo conceito de que o direito à moradia é acessado exclusivamente pela propriedade privada, pois, além de trazer segurança de posse, é um investimento futuro, uma mercadoria, que possui uma relação de valor de uso e valor de troca intrínseca ao modo de produção capitalista.

## 2.2 VALOR DE USO E VALOR DE TROCA DA MORADIA

Nas sociedades capitalistas a riqueza é representada pela capacidade de acessar a mercadorias, que por meio de suas propriedades satisfazem as necessidades humanas dos mais variados tipos. Tanto o solo, como a moradia sobre ele erigida, na economia capitalista contemporânea, constituem-se uma forma específica de mercadoria.

O valor de uma mercadoria é definido mediante a equiparação entre duas mercadorias; interdependência essa que é a expressão de seu valor. Desta forma, a definição de um valor se estabelece em relação a algo. E a premissa básica para que algo possa ser considerado uma mercadoria, é ter um valor de uso e um valor de troca (MARX,1988).

O valor de uso nada mais é do que a utilidade que a mercadoria possui, efetivada a partir do uso ou do consumo, condicionada pelas propriedades do corpo da mercadoria, a exemplo do alimento, cujo corpo já é em si um valor de uso. O valor de uso confere riqueza à mercadoria, que é expressa pelo valor de troca. Assim, tanto o valor de uso quanto o valor de troca existem a partir de uma relação dialética.

O valor de troca, em geral, aparece como uma relação quantitativa; ou seja, a proporção na qual os valores de uso de uma espécie serão trocados por outros valores de uso de outro gênero, adotando-se o dinheiro como denominador comum.

Como valores de uso, as mercadorias são, antes de tudo, de diferente qualidade; como valores de troca, elas podem ser apenas de quantidade diferente, sem conter, portanto, nenhum átomo de valor de uso (MARX, 1988, p.160).

É importante ressaltar que um “produto” pode ter valor de uso sem ser valor, como os bens naturais (ar, campos naturais). Por outro lado, pode ser útil e fruto do trabalho humano e não ser considerado mercadoria, o que acontece quando é produzida para uso próprio, ou subsistência. Para que algo se constitua uma mercadoria, necessariamente, tem que produzir valor de uso para outrem, e esse valor ser transferido por meio da troca.

Tanto Marx (1988) quanto Harvey (1980) utilizam-se do modo dialético e relacional para a análise do valor de uso e do valor de troca. Para os autores, ambos não possuem significado sozinhos, sua definição acontece a partir do relacionamento entre si.

O solo urbano é considerado uma mercadoria na economia capitalista, mas é uma forma diferenciada de mercadoria, por diversos aspectos enumerados por Harvey (1980). Dentre esses aspectos, o mais relevante para compreender a condição atual de inserção urbana da moradia social é o fato de o solo não poder se deslocar livremente, o que confere privilégios de monopólio à pessoa que o possui, condicionando sua troca à melhor oferta.

O valor de uso de uma casa é infinitamente variável. A casa pode fornecer abrigo, ser um lar, comportar relações sociais, ou existir a partir de outras funções, como referência arquitetônica, abrigar atividades comerciais, dentre outras coisas determinadas por aqueles que se relacionam com o local. Por outro lado, o valor de troca dessa mesma casa é limitado, determinado por uma transação monetária, seja a partir da compra, venda, aluguel e diretamente relacionado com os custos reais de produção, somados ao lucro (HARVEY, 2016).

O valor do solo urbano deriva ainda das benfeitorias, como arruamento e construção. Entretanto mesmo lotes que recebem as mesmas benfeitorias, podem possuir preços diferenciados, regulados pelos mecanismos do mercado, conforme sua localização na malha urbana.

A propriedade privada do solo urbano faz o que a posse de uma renda monetária seja requisito indispensável à ocupação do espaço urbano. Mas o funcionamento normal da economia capitalista não assegura um mínimo de renda a todos (SINGER, 1978, p. 33).

No mercado de moradias operam diversos agentes, cada um possuindo um modo específico de determinar o valor de uso e o valor de troca. Harvey (1980) apresenta seis agentes: o usuário (ou morador), os corretores de imóveis, os proprietários de terra, incorporadores e indústria, instituições financeiras e as instituições governamentais.

O usuário pode ser locatário ou proprietário. Quando locatário, o valor de uso define o limite para sua ação, pois o valor de troca vai para o proprietário. Quando o usuário é proprietário, ele age de acordo com valores de uso, visto que para ele a casa tem uso como potencial de riqueza para aumentar o valor de troca.

Os corretores de imóveis operam no mercado para obtenção do valor de troca, sem, no entanto, agirem sobre o valor de uso, sendo sua atuação intermediária. Os incorporadores e a indústria criam novos valores de uso para realizarem valor de troca, com compra de solo e construção de moradias. As instituições financeiras buscam aumentar o valor de troca a partir do financiamento de oportunidades, para criação ou aquisição dos valores de uso (HARVEY, 1980).

As instituições governamentais, ou poder público em geral, não tem interesse direto de resgatar o valor de troca da moradia; elas interferem no mercado de moradias indiretamente, a partir de ações tais como auxílio às instituições financeiras, aos incorporadores e a indústria da construção, para que estas obtenham valor de troca com isenção de impostos e subsídios governamentais, por exemplo. O governo administra as restrições na operação do mercado da moradia, a partir da definição de leis de uso do solo, mas também aloca infraestrutura e serviços urbanos, contribuindo indiretamente no aumento do valor de uso e do valor de troca da moradia, a partir da modificação do meio circundante.

## 2.3 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO NO BRASIL

O modelo da urbanização brasileira foi marcado pela industrialização do país, a partir da década de 1930, conformado pela lógica de produção capitalista da cidade, que, conseqüentemente, também estruturou as políticas de produção habitacional de interesse social no Brasil. O vínculo entre a produção habitacional e o incentivo ao desenvolvimento econômico brasileiro foi formatado e fixado no germe da construção do direito à moradia, associando a concepção de que obras habitacionais poderiam equacionar problemas estruturais e impulsionar a cadeia produtiva da construção civil. E, conseqüentemente, a economia do país.

Baseada na lógica da produção pelo mercado, ocorreu a indistinção entre produção de habitação social e mercado capitalista de habitação, ou habitação de mercado, resultando no que Shimbo (2010) intitula de “Habitação social de Mercado”, visto que mesmo a partir de políticas públicas e intervenção governamental, o protagonismo desse tipo de produção sempre residiu na ação da iniciativa privada.

A produção de habitação social no Brasil com intervenção estatal, inicia-se como fator econômico da estratégia de industrialização do país no governo Getúlio Vargas, com as carteiras prediais dos IAP's em 1937, e em seguida, com a FCP em 1946. Estas buscavam, primordialmente, impulsionar a cadeia produtiva da construção civil e, em segundo plano, a resolução da questão do déficit habitacional. A FCP tinha uma visão de política de habitação com abrangência nacional, mas devido à falta de recursos e às regras de financiamento então estabelecidas, a produção de unidades foi reduzida em relação ao déficit habitacional do país, na época (BONDUKI, 2004).

Oliveira (2003) considera a sociedade capitalista brasileira como uma das mais desigualitárias do mundo, caracterizando-a a partir da analogia com a figura do ornitorrinco. Segundo o autor, não é um país industrial, nem somente agropecuário. Não se identifica completamente com uma característica, mas tem várias, de diversos sistemas econômicos, sociais e políticos. Assim como o ornitorrinco, é mamífero, mas bota ovo; tem bico, mas não é ave; ou seja, é uma “evolução” permeada por contradições. Esse animal improvável na escala evolutiva, foi a forma encontrada pelo autor para qualificar a espécie de capitalismo que se desenvolve no país, que tem

como um de seus resultantes a produção do espaço nas metrópoles brasileiras. Esse padrão, determina a localização residencial da classe trabalhadora, que passa a ser condicionada a lógica de acumulação da capital e da especulação imobiliária, e regulada pelos interesses dos agentes envolvidos com a atividade imobiliária.

A primeira política habitacional brasileira de abrangência nacional deriva da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964, que visava atender a demanda de casa própria à massa dos trabalhadores. Segundo Villaça (1986, p.26) “A criação do BNH ocorreu apenas cinco meses, após o golpe de 64. É um típico produto da ditadura que então se instalou, dadas as características econômicas, políticas e ideológicas de sua atuação”.

O modelo de financiamento habitacional brasileiro constituído a partir de 1966 baseou-se em dois instrumentos de captura de poupança, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) por meio da Lei nº 5.107, de 13 de setembro do mesmo ano. O FGTS<sup>3</sup> é um fundo financeiro formado pela contribuição mensal dos empregadores aos seus empregados, constituindo uma poupança compulsória, de natureza privada e gestão pública, destinado historicamente ao crédito habitacional para a parcela média e baixa da população, além dos investimentos em infraestrutura urbana (ROYER, 2016).

Entre as décadas de 1960 e 1980, período de implementação da política habitacional do BNH, a característica predominante da produção habitacional era a busca da eficácia, voltada para a produção em série e em grande escala, tentando solucionar o déficit habitacional mesmo sem atender as necessidades reais dos usuários (BONDUKI, 2008).

A partir do final de 1970, a crise econômico-financeira internacional projeta-se no plano nacional. A partir dela inicia-se a transformação do papel dos governos, de provedores de habitação, para facilitadores da expansão dos mercados privados na criação de condições, instituições e modelos regulatórios para viabilizar sistemas financeiros habitacionais, com foco na compra da casa própria. Através do financiamento imobiliário para a compra da casa própria, a expansão do mercado

---

<sup>3</sup> Os recursos do FGTS proporcionaram ao BNH o patamar de segunda maior instituição bancária do país até o início dos anos 1970 (ROYER, 2016).

global de capitais apoiou-se no endividamento privado, estabelecendo um vínculo entre a vida biológica dos indivíduos e o processo global de extração de renda e especulação (ROLNIK, 2015).

A crise econômica mundial de 1979, teve impactos importantes no desenvolvimento do Brasil, como inflação, recessão e desemprego, num conjunto de política recessiva adotada pelo governo militar. O BNH foi extinto em 1986 por não resistir a esta crise, e suas funções econômicas foram redirecionadas à CEF. As companhias Habitacionais Estaduais, antes executoras dos projetos do BNH, entram em crise, herdando carteiras de financiamento inadimplentes, sendo muitas dessas companhias extintas. A partir deste momento, a questão urbana e habitacional passa por uma nova fase representada por grande instabilidade Institucional, e gerenciada por instituições bancárias, que não tinham como foco principal a moradia (BONDUKI, 2004).

Da extinção do BNH até o final da década de 1990 cria-se uma lacuna em termos de política habitacional em âmbito nacional, que somente foi retomada e aplicada de forma estruturada e com estratégias globais a aproximadamente 25 anos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

A partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu a retomada nos financiamentos de habitação, com base nos recursos do FGTS, e a Secretaria de Política Urbana, responsável pelo setor habitacional em 1996, apresentou uma Política Nacional de Habitação - PNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em 1999 foi criado o sistema de financiamento do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que incentivava a iniciativa privada à construção de habitação para camadas de rendas inferiores e serviu de base ao PMCMV no privilégio dado ao setor privado como agente promotor na construção de moradias de interesse social (CARDOSO; JAENISH; ARAGÃO, 2016).

### 2.3.1 Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida

A criação do PMCMV em 2009 foi um marco na história da habitação social no Brasil, em especial em relação ao volume de subsídios aplicados. Entretanto, sua efetivação interrompeu um projeto em processo, o Plano Nacional de Habitação

(PlanHab). Nesse sentido, no presente trabalho é relevante iluminar o período compreendido do Projeto Moradia (1999/2000), passando pelo processo a partir do qual foi construído o PlanHab (2007/2008), até a implementação do PMCMV (2009), com o propósito de analisar como a mudança na tomada das decisões governamentais relacionadas aos programas habitacionais determinaram a qualidade das inserções urbanas das moradias e o custo global dos empreendimentos.

O Projeto Moradia, elaborado entre 1999/2000 pelo Instituto Cidadania, com a participação de Ermínia Maricato, Lucio Kowarick e Nabil Bonduki, foi proposto para solucionar a questão habitacional no Brasil a partir de uma avaliação das necessidades de moradia e das fontes de financiamento existentes. Foi estabelecido um período de quinze anos para solucionar as demandas, garantindo acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro (BONDUKI, 2008).

Lançado em 2000, o Projeto continha três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e projeto urbanístico fundiário, a partir de três propostas: (i) Gestão democrática, com a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), formado pelos três entes da federação, que atuaria estruturado sob a coordenação de um novo ministério – o Ministério das Cidades; (ii) controle social e participação, exercido pelo Conselhos de Habitação nos três níveis de governo formado pelos representantes de todos os segmentos sociais; (iii) Projeto financeiro, com recursos direcionados às populações de baixa renda a partir do Orçamento Geral da União (OGU) e do FGTS, além da aprovação do projeto de lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Além disso, o projeto enfatizava a aprovação da Lei Estatuto da Cidade para facilitar o barateamento do acesso à terra, a partir da compreensão de que a questão habitacional deveria ser enfrentada com uma forte intervenção no mercado fundiário, com políticas de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária (BONDUKI, 2008).

É importante ressaltar que as propostas do Projeto Moradia estavam alinhadas com o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que reúne ONGs, movimentos sociais, organizações profissionais e acadêmicas desde 1986, com o objetivo de idealizar diretrizes para política urbana que produzissem redução nas desigualdades sociais e urbanas.

Em 2001, a Lei nº10.257, Estatuto da Cidade, foi aprovada, instituindo diversos instrumentos que regulam o uso da propriedade urbana, e no ano de 2003 é criado o Ministério das Cidades, organizado em quatro secretarias; Habitação, Transportes e Mobilidade, Saneamento e Programas Urbanos. O Ministério possuía o objetivo de transformar as cidades em espaços humanizados, e ampliar o acesso da população à moradia, saneamento e transporte, transformando a agenda da reforma urbana em política nacional. Foi composto por uma equipe técnica com estreita relação com o FNRU (CARDOSO; JAENISH; ARAGÃO, 2016).

Apoiado pelo Ministério recém-criado, inicia-se a execução do Projeto Moradia pelo Conselho Nacional das Cidades, contando com suporte crítico e militante para a formulação de uma política que visava equacionar o problema habitacional brasileiro, a partir do Plano Nacional de Habitação (PlanHab ou PNH).

O PlanHab foi o resultado de um grande processo participativo, envolvendo todos os segmentos da sociedade num período de dezoito meses, entre os anos de 2007 e 2008, tendo como meta solucionar o déficit habitacional até 2023. As propostas consideravam a diversidade da questão habitacional, atentando para especificidades regionais, e sua estrutura apoiava-se em quatro eixos primordiais – financiamentos e subsídios; arranjos institucionais; cadeia produtiva da construção civil; e estratégias urbano fundiárias. As ações desses quatro eixos eram voltadas à atuação em larga escala e atendimento da demanda prioritária. O Plano previa um leque de alternativas habitacionais a custos menores, como lote urbanizado e subsídio na compra de material de construção, possibilitando, desta forma, o atendimento a um número maior de famílias (BONDUKI, 2008).

Em 2005 foi aprovada a Lei nº 11.124 que dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do Fundo para a garantia do direito à habitação pela população de baixa renda, conforme preconizava o PlanHab.

O FNHIS, com criação recomendada desde o Projeto Moradia, encontrou forte oposição na equipe econômica do governo federal, postergando sua instalação para o ano de 2006. Assim que instalado, o compromisso presidencial junto aos movimentos sociais associados ao FNRU era a alocação de 1 bilhão de reais ao ano,



momento que também se determinou a possibilidade da implementação de subsídios diretos, possibilitando o atendimento à população de baixa renda (CARDOSO; JAENISH; ARAGÃO, 2016).

Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), com finalidade de promover o crescimento econômico, visando grandes obras de infraestrutura (energia, rodovias, portos, saneamento e habitação), e adicionando um componente antes não atendido: a Urbanização de Assentamentos Precários.

Em 2008 o mundo enfrentou uma crise hipotecária e financeira, que se projetou no território nacional. A crise teve início no setor imobiliário americano; derivada de problemas sistêmicos financeiros provocados pela crise de mercados secundários de títulos lastreados em hipotecas, envolvendo os chamados *subprimes*. Para afastarem-se da crise e evitar o desemprego, as construtoras e incorporadoras advogaram apoio governamental para produção de habitação de baixo custo e liberdade para construção de casas, demandando um “pacote habitacional” (FIX, 2011).

A crise econômica e o objetivo governamental de impulsionar a construção civil no país, interromperam assim a elaboração do PlanHab, e o programa habitacional passa a ser negociado com o Ministério da Fazenda, sem o Ministério das Cidades ou a equipe do PlanHab, o que foi justificado como uma ação emergencial anticíclica para enfrentar o impacto da crise econômica.

Nesse contexto, em março de 2009, o governo federal anunciou o lançamento do PMCMV, com meta de construção de um milhão de moradias em curto prazo e patamares de subsídio direto, proporcional à renda das famílias. O Programa foi constituído como uma política habitacional decorrente da macropolítica econômica, e afastada dos princípios e metas que tinham sido definidos no âmbito do PlanHab.

## 2.4 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O PMCMV foi anunciado pelo Governo Federal em março de 2009, aprovado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, posteriormente convertida na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e pelo Decreto nº 6962, de 17 de setembro de 2009 (BRASIL, 2009).

Apesar do seu início significar a interrupção do PlanHab, o pacote incorporou parte dos conteúdos sociais previamente discutidos no plano, ainda que distantes do esperado. Segundo Rolnik (2015), quando o pacote foi apresentado ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ele deu aderência a algumas questões sociais, como a criação de uma faixa de produção habitacional totalmente subsidiada, intitulada “Faixa 1”, na qual as Prefeituras Municipais indicariam seus beneficiados.

Os principais pontos que o programa se propôs a resolver eram: infraestrutura e saneamento básico; regularização fundiária de famílias em terrenos públicos ou ocupados de maneira informal; aumento na oferta de unidades habitacionais; simplificação dos financiamentos imobiliários, a partir de subsídios às classes sociais mais pobres; e resolução dos aspectos técnicos da construção de novas moradias. Entretanto, o foco do Programa acabou por localizar-se na criação de mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, sendo os demais pontos deixados de lado (ROLNIK, 2015).

O Programa estruturou-se em quatro subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); PMCMV Entidades; PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, e de acordo com as faixas de renda. A primeira fase do Programa, apresentou meta de construção de um milhão de moradias, distribuídas de acordo com a renda mensal da população, sendo 400 mil moradias para famílias com renda mensal de até três salários mínimos (faixa 1); 400 mil moradias para aquelas com renda de três a seis salários mínimos (faixa 2); e 200 mil para famílias com renda mensal de seis a dez salários mínimos (faixa 3). Em relação à alocação de subsídios:

- a) A Faixa 1 (0 a 3 salários mínimos) subsidiada quase completamente, sendo o morador responsável por pagar uma taxa que correspondia a 5% da renda familiar em 2009, e posteriormente fixado em cinquenta reais. A diferença entre o custo da unidade e o valor pago pelo morador é responsabilidade do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Os empreendimentos são realizados pelo mercado imobiliário, que vende integralmente sua produção à CEF, sem gastos de incorporação e comercialização. Os governos locais distribuem as moradias a partir de listas de demandas e a CEF é o agente financeiro;

- b) Na Faixa 1 (0 a 3 salários mínimos) via Entidades, o financiamento ocorre através do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). As entidades sem fins lucrativos apresentam os projetos a CEF (ao invés das construtoras), sendo qualificados pelo Ministério das Cidades, que os seleciona e reencaminha para a CEF, que então seleciona a entidade e contrata a operação. Os governos locais também distribuem as moradias a partir de listas de demandas;
- c) A Faixa 2 (3 a 6 salários mínimos) recebe subsídios parcialmente, fixado em cerca de 20% do valor da unidade. Caracteriza-se por benefícios em relação às linhas de créditos abaixo do valor de mercado com garantia pelo fundo público Fundo Garantidor de Habitação (FGHab)<sup>4</sup>. As moradias são financiadas via FGTS e os empreendimentos são realizados pelo mercado imobiliário, sendo avaliados pela CEF, para em seguida, serem comercializadas pelas construtoras nos “feirões” da CEF;
- d) A Faixa 3 (6 a 10 salário mínimos), não recebe subsídios, mas se beneficia através de crédito mais barato e também pelo FGHab;
- e) Na faixa para municípios com menos de 50 mil habitantes, o financiamento é realizado por meio de Agentes Financeiros Privados e a operacionalização é feita via oferta pública de recursos.

O PMCMV também apresenta quatro modalidades de financiamento aos mutuários, segundo publicação da CEF (2009):

- a) Habitação para famílias com renda de até 3 salários mínimos, com aquisição de empreendimentos em planta, financiados pelo fundo do programa habitacional;
- b) Habitação para famílias com renda de 3 até 10 salários mínimos, com financiamento às empresas da iniciativa privada, para produção habitacional;

---

<sup>4</sup> O FGHab é um fundo privado, constituído ao amparo da Lei nº 11.977, de julho de 2009, com patrimônio próprio dividido em cotas, separado do patrimônio dos cotistas, sendo sujeito a direitos e obrigações próprias.

- c) Operações coletivas urbanas e rurais em parcerias com associações e cooperativas. Para as áreas urbanas refere-se ao financiamento às famílias com renda de até 3 salários mínimos, organizadas de forma associativa por entidades, e nas rurais, às famílias de agricultores com renda de até R\$7.000,00 anuais, organizadas de forma associativa, por entidades sem fins lucrativos;
- d) Crédito corporativo para infraestrutura, com utilização do tesouro nacional, linha de crédito para financiamento de infraestrutura interna ou externa aos empreendimentos habitacionais.

O Programa estabeleceu um teto para o custo das unidades habitacionais, diferenciado conforme o estado, município e tipologia da moradia<sup>5</sup>. O objeto do contrato da construtora com o FAR pode abranger despesas com terreno, infraestrutura interna, edificações, equipamentos, infraestrutura externa. No entanto, como o programa estabelece um “teto”, custo fixo para as unidades, esse valor precisa ajustar-se ao padrão de lucratividade da empresa (ROLNIK, 2015).

Genericamente, pode-se entender o PMCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor quando ao produtor. No caso da produção, o construtor solicita crédito à CAIXA para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p.40).

O PMCMV ampliou consideravelmente os subsídios para construção de habitação, enquanto o PAC abarcou grandes projetos de energia e infraestrutura, como saneamento e urbanização, a partir de 2009. Entretanto, apenas 1% das unidades e recursos do programa foram direcionados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas (MCMV-Entidades) e para a construção de habitações para cooperativas e pequenos agricultores (PNH-Rural). Os 99%

---

<sup>5</sup> Segundo o Anexo I da Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009. Os valores máximos das unidades habitacionais nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba eram de R\$45.000,00 para apartamentos e R\$41.000,00 para casas. Esses valores sofreram alterações seguidamente, de acordo com a fase em que o Programa se situava. Esses limites dizem respeito aos valores financiáveis pelo FAR, podendo vir a ser elevados por meio de contrapartidas oferecidas por estados e municípios.

restantes das construções foram direcionados ao mercado imobiliário. Mesmo com a aprovação do Estatuto da Cidade, não ocorreu articulação entre a política habitacional e a política de controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária, como esperado pelo PlanHab (ROLNIK, 2015).

O programa sofre de duas contradições em sua concepção. A primeira é o embate entre os objetivos para combater a crise, a partir do desenvolvimento econômico, e os objetivos para combater o déficit habitacional. A segunda contradição é referente ao privilégio dado ao mercado imobiliário, em detrimento de outras alternativas de produção, como a autogestão (BONDUKI, 2009).

O PMCMV atribuiu a localização e o projeto para os agentes privados, que obedecem ao critério primordial da rentabilidade, não aplicando nenhum componente de política fundiária. No lançamento do programa, Bonduki (2009) atentava para o fato de que o resultado de deixar o mercado imobiliário ditar o setor habitacional, resultaria em empreendimentos localizados em áreas inadequadas, carentes de emprego, com riscos de impactos negativos, como o aumento do preço da terra. Ou seja, transferindo subsídio governamental para a especulação imobiliária.

Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas. É importante ressaltar que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos (BONDUKI, 2009, p.13).

A localização periférica, em áreas ainda não ocupadas, que caracterizou a implantação dos empreendimentos, aumentou a demanda por infraestrutura e equipamentos, afetando o funcionamento da cidade como um todo, comprometendo a qualidade de vida da população. Segundo Rolnik (2014) os empreendimentos do PMCMV Faixa 1 predominantemente estão nessas localizações, porque partem do pressuposto de que não é economicamente viável investir em terrenos melhor localizados. No entanto, é desconsiderada a necessidade de investimento público em infraestrutura, equipamentos institucionais e serviços urbanos. De fato, o desenho do PMCMV, centrado na concessão de subsídios à produção privada de habitação

popular, é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico (ROLNIK, 2014).

No segundo ano do programa foi estabelecida, pela Medida Provisória nº. 514, de 1 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), uma série de condicionantes para implantação dos empreendimentos, em relação às redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. Desta forma, para a viabilização de alguns empreendimentos, as prefeituras poderiam doar terras públicas e complementar subsídios, viabilizando a compra de terrenos mais caros, e em tese, melhor localizados. A outra opção, e a mais adotada, seria o custeio da expansão das redes de infraestrutura, equipamentos e serviços, viabilizando áreas que a princípio não atenderiam as exigências mínimas do Programa.

Concebeu-se desta forma, uma política nacional com poucas alternativas habitacionais a custos unitários mais reduzidos, tais como o lote urbanizado ou material de construção, não atendendo às especificidades locais, nem o controle social. Assim como argumentado por Bollafi (1975) sobre o BNH, a habitação de interesse social executada pelo PMCMV hoje também se configura como um falso problema. Apesar das carências do setor habitacional existirem e se configurarem como problema, sua formulação baseou-se em explicações economicistas que ignoraram o problema político do direito à cidade.

Por outro lado, segundo Rolnik (2015), do ponto de vista do crescimento econômico e geração de empregos, a estratégia foi bem-sucedida, o que resultou no apoio dos setores empresariais e sindicais. As ações das empresas subiram e tanto as incorporadoras quanto as construtoras foram “salvas” pelo Programa.

O capítulo seguinte buscou compreender como foi executada a produção e gestão do PMCMV Faixa 1 na RMC, com foco em Curitiba e nos municípios de entorno ao polo.

### **3 O PMCMV FAIXA 1 NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**

Ao relegar a hegemonia da produção de moradias ao mercado da construção civil, o PMCMV estruturou o processo de produção habitacional seguindo objetivo da lucratividade, próprio da iniciativa privada, que visa primeiramente a viabilidade econômica dos empreendimentos. Na RMC a atuação das empresas privadas da construção civil na provisão habitacional urbana foi exclusiva. Foram entregues 6.570 moradias entre 2009 e 2014, todas produzidas pela iniciativa privada, das quais 60% do total realizadas por duas construtoras locais. Como resultado de deixar a produção de moradias ao mercado da construção civil, a viabilidade econômica dos empreendimentos conduziu o processo, resultando em inserções urbanas precárias, com carências de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos. Além das resultantes questões como a baixa qualidade construtiva e produção de megaempreendimentos, para obtenção de maior lucro.

A fim de compreender a natureza dos processos realizados pelos agentes envolvidos na produção de habitação social na metrópole de Curitiba e avaliar seus impactos na cidade, o objetivo do capítulo foca na caracterização e análise da produção do PMCMV Faixa 1 na RMC. Para tanto, utilizou-se como recorte analítico a produção habitacional do PMCMV Faixa 1 da RMC, entre os anos de 2009 e 2014, priorizando os municípios no entorno à cidade polo. A delimitação espacial justifica-se pelo volume de produção derivado da confluência entre mercado imobiliário e poder público, que se realizou prioritariamente no polo e municípios do entorno do município de Curitiba, e por também apresentar a dinâmica metropolitana mais intensa e consolidada.

O capítulo estrutura-se: (i) pelo levantamento e análise de dados relativos a produção do PMCMV Faixa 1 na RMC, que foram comparados ao déficit habitacional; (ii) pela análise dos arranjos institucionais e agentes responsáveis por essa produção, considerando as especificidades da metrópole estudada; (iii) pelo levantamento e análise do perfil dos empreendimentos e das construtoras atuantes nos municípios do entorno ao polo.

### 3.1 A PRODUÇÃO DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC E SUA RELAÇÃO COM O DÉFICIT HABITACIONAL

A RMC reúne 29 municípios do estado do Paraná, sendo a 9ª mais populosa do Brasil, com estimativa populacional em 2017 de 3.223.836 habitantes (COMEC, 2018). A produção dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 nessa região metropolitana entregou 7.138 moradias. O Programa teve período de assinatura de contratos entre 2009 e 2018, e atividade construtiva de 2009 a 2014 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018), inseridos em quatro modalidades:

- a) Operação Coletiva Rural, em parceria com a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) e Sindicatos de Trabalhadores Rurais de diferentes municípios, para financiamento às famílias de agricultores com renda bruta anual familiar de até R\$ 7.000,00;
- b) Infraestrutura urbana em parceria com a iniciativa privada, financiada pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC);
- c) Habitação urbana em parceria com a iniciativa privada na modalidade Oferta Pública, para municípios com menos de cinquenta mil habitantes, e para família com renda familiar de zero a três salários mínimos;
- d) Habitação urbana em parceria com a iniciativa privada, financiada pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para famílias com renda familiar de zero a três salários mínimos.

Embora o Programa determinasse que 1% das unidades e recursos fossem direcionados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas (MCMV-Entidades), na RMC não constaram Operações Coletivas Urbanas em Parceria com associações cooperativas para financiamento às famílias com renda de até 3 salários mínimos.

O total de empresas e instituições que atuaram no PMCMV Faixa 1 na RMC foi de 24, sendo apenas uma pública, a COHAPAR, com atividade restrita às áreas rurais. Outras cinco pessoas jurídicas de cunho misto (público/privado) atuaram nas áreas rurais, sendo elas: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Agudos do Sul, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mandirituba, Sindicato de Trabalhadores Rurais de Quintandinha, Sindicato de Trabalhadores Rurais de São José dos Pinhais



e a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares do Estado do Paraná – FETAEP (TABELA 1).

As dezoito empresas restantes que operaram foram Empresas Privadas da construção civil, das quais cinco atuaram em infraestrutura urbana, por meio do Far-Urbanização (PAC); onze exclusivamente com habitação urbana financiada pelo FAR; e duas em ambas as situações (TABELA 1).

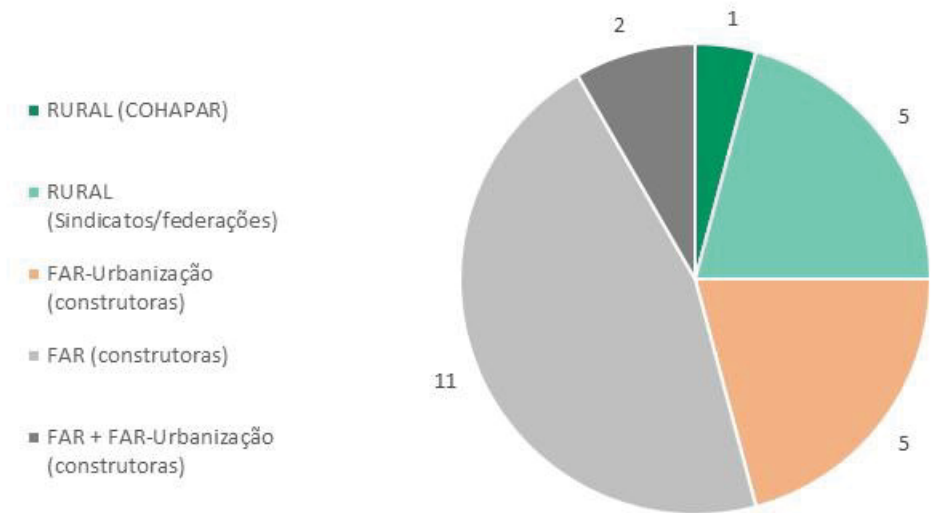
TABELA 1 – ATUAÇÃO DAS EMPRESAS OU INSTITUIÇÕES DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018

EMPRESA   INSTITUIÇÃO	QUANTIDADE	NATUREZA	MODALIDADE
COHAPAR	1	Pública	Rural
Sindicatos   Federações	5	Privada	Rural
Construtoras	5	Privada	FAR – urbanização (PAC)
Construtoras	11	Privada	FAR
Construtoras	2	Privada	FAR – urbanização (PAC) e FAR
<b>Total</b>	<b>24</b>		

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

É possível observar a predominância das empresas de cunho privado na produção da moradia popular na RMC, com destaque às construtoras nas áreas urbanas (GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE EMPRESAS OU INSTITUIÇÕES DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Em relação ao número de unidades habitacionais produzidas no período de atividade, foram 7.138 sendo: 198 moradias rurais entregues pela COHAPAR; 370 moradias rurais produzidas por sindicatos e federações rurais; e 6.570 moradias urbanas produzidas pelo mercado imobiliário, representado pelas construtoras. Ou seja, a provisão habitacional urbana foi predominante na Faixa 1 do Programa, e exclusivamente realizada pela iniciativa privada (TABELA 2).

TABELA 2 – PRODUÇÃO HABITACIONAL TOTAL DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2014

EMPRESA   INSTITUIÇÃO	NATUREZA	MODALIDADE	UNIDADES ENTREGUES
COHAPAR	Pública	Rural	198
Sindicatos   Federações	Privada	Rural	370
Construtoras	Privada	FAR – urbanização (PAC)	6.570
<b>Total</b>			<b>7.138</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Até o ano de 2018 foram assinados contratos para 67 empreendimentos<sup>6</sup>, sendo que desses 10 não chegaram a ser executados, majoritariamente aqueles relativos às habitações rurais.

Apresenta-se a produção urbana do PMCMV na RMC, segundo empreendimento, município de atuação, ano de contratação e unidades (TABELA 3). É possível verificar a predominância da atuação do Programa na cidade polo, tanto em número de moradias, como em quantidade de empreendimentos contratados. Para a produção de moradias urbanas, foram contratados 26 empreendimentos, que devido à restrição de execução de no máximo de 300<sup>7</sup> unidades estipuladas pelo Programa, foram subdivididos formalmente em 44 conjuntos ou residenciais, o que na prática resultou em grandes espaços de moradas popular, ou megaempreendimentos, como o Conjunto Parque Iguaçu (I, II, III), o Residencial Aroeira (I, II, III, IV, V, VI) e o Residencial Imbuia (I, II, III, IV, V).

Outro fator de relevância observado foi que a maioria das contratações dos empreendimentos ocorreu durante a Fase 1 do Programa, entre os anos de 2009 e

---

<sup>6</sup>É considerado empreendimento o número de unidades habitacionais fechadas em um contrato. Dentro de cada empreendimento podem haver diversos conjuntos ou residenciais.

<sup>7</sup> A partir da Portaria Nº325, de 7 de julho de 2011, os empreendimentos na forma de condomínio deveriam ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais por condomínio (BRASIL, 2011).

2011 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018). Essa Fase foi marcada por críticas em relação ao espaço produzido nos empreendimentos pela falta de equipamentos de educação e saúde em especial, questões aperfeiçoadas na segunda fase do PMCMV. Esse aperfeiçoamento, a partir da Portaria nº 325, de 07 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), tornou mais específicas as demandas institucionais e de serviços, explicadas mais detalhadamente no capítulo 5. A falta dessas exigências somado aos megaempreendimentos potencializaram a promoção de inserções urbanas precárias, pela necessidade da busca de terrenos muito grandes.

GRÁFICO 2 – NÚMERO DE UNIDADES CONTRATADAS POR ANO NO PMCMV FAIXA 1 2009-018 NA RMC



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Observa-se que a produção das habitações em áreas urbanas foi de 6.570 ou 26 empreendimentos, sendo que 4.136 unidades habitacionais, ou 57,22 % do total, contratadas no primeiro ano do Programa (GRÁFICO 2 e TABELA 3).

TABELA 3 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018

(continua)

	EMPREENHIMENTO	ATUAÇÃO	CONTRATO	UNIDADES CONTRATADAS	UNIDADES ENTREGUES
1	Conjunto Parque Iguaçu I	Curitiba	2009	416	416
2	Conjunto Parque Iguaçu III	Curitiba	2009	352	352
3	Conjunto Parque Iguaçu III	Curitiba	2009	643	643
4	Conjunto Res. Novo Bairro I	Curitiba	2010	35	35
5	Conjunto Res. Novo Bairro III	Curitiba	2010	57	57
6	Conjunto Res. Novo Bairro III	Curitiba	2010	109	109

TABELA 3 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 1 NA RMC 2009-2018

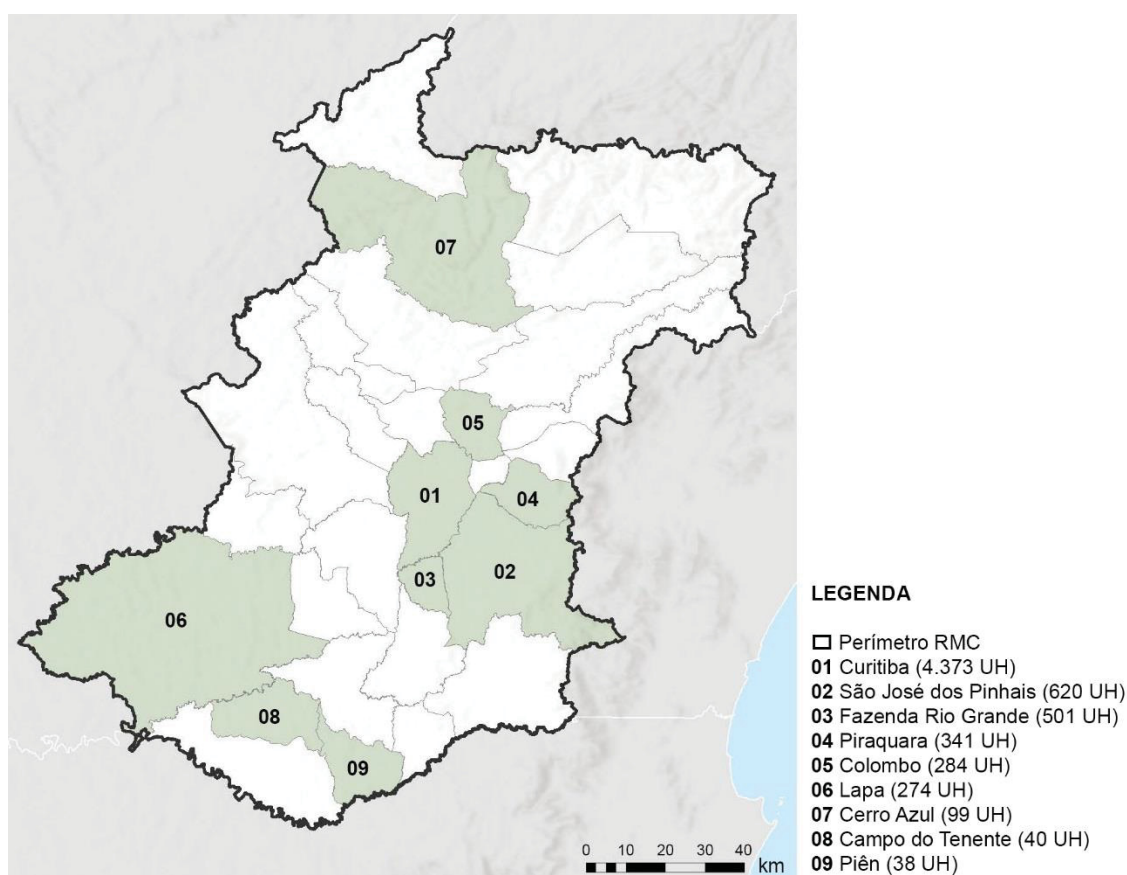
(conclusão)

	EMPREENHIMENTO	ATUAÇÃO	CONTRATO	UNIDADES CONTRATADAS	UNIDADES ENTREGUES
7	Conjunto Res. Novo Bairro IV	Curitiba	2010	112	112
8	Sem Nome	Campo Do Tenente	2012	35	35
9	Sem Nome	Campo Do Tenente	2013	5	5
10	Sem Nome	Piên	2012	39	37
11	Sem Nome	Piên	2013	1	1
12	Moradias Cerro Azul I	Cerro Azul		99	99
13	Residencial Santa Mônica	Curitiba	2009	48	48
14	Residencial São Francisco	Curitiba	2009	48	48
15	Residencial Ilha Do Arvoredo	Colombo	2009	284	284
16	Residencial Vila Mariana	Curitiba	2009	224	224
17	Moradias Cerâmica	Curitiba	2009	194	194
18	Moradias Olaria II	Lapa	2011	141	141
19	Residencial Jardim Europa	Fazenda Rio Grande	2009	501	501
20	Moradias Netuno I	São José Dos Pinhais	2013	26	26
21	Moradias Boa Esperança I	Curitiba	2009	202	202
22	Moradias Boa Esperança II	Curitiba	2009	206	206
23	Moradias Boa Esperança III	Curitiba	2009	312	312
24	Residencial Buriti	Curitiba	2010	96	96
25	Residencial Aroeira I	Curitiba	2011	43	43
26	Residencial Aroeira II	Curitiba	2011	41	41
27	Residencial Aroeira III	Curitiba	2011	68	68
28	Residencial Aroeira IV	Curitiba	2011	96	96
29	Residencial Aroeira V	Curitiba	2011	48	48
30	Residencial Aroeira VI	Curitiba	2011	144	144
31	Residencial Imbuia I	Curitiba	2011	64	64
32	Residencial Imbuia II	Curitiba	2011	80	80
33	Residencial Imbuia III	Curitiba	2011	112	112
34	Residencial Imbuia VI	Curitiba	2011	224	224
35	Residencial Imbuia V	Curitiba	2011	80	80
36	Residencial Pinheiros	Curitiba	2012	127	127
37	Residencial Esperança	Curitiba	2013	80	80
38	Residencial Theo Aterino	Curitiba	2013	240	0
39	Residencial Caioba	Curitiba	2009	112	112
40	Moradias Olaria I	Lapa	2011	133	133
41	Residencial Serra Do Mar I	São José Dos Pinhais	2009	297	297
42	Residencial Serra Do Mar II	São José Dos Pinhais	2009	297	297
43	Vista Da Serra	Piraquara	2013	341	341
44	Campo Largo I	Campo Largo	2018	416	0
<b>Total</b>				<b>7228</b>	<b>6570</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Em relação à distribuição das moradias urbanas na RMC, as mesmas distribuem-se entre os municípios de: Campo do Tenente (0,60%), Cerro Azul (1,50%), Curitiba (66,56%), Colombo (4,32%), Fazenda Rio Grande (7,62%), Lapa (4,17%), Piên (0,57%), Piraquara (5,19%) e São José dos Pinhais (9,43%), sendo volume expressivo no entorno ao polo, conforme os dados apresentados (FIGURA 2).

FIGURA 2 - MUNICÍPIOS DA RMC ATENDIDOS PELO PMCMV FAIXA 1 EM ÁREAS URBANAS 2009-2018



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Considerando tal produção, a partir da pesquisa da Diretoria de Estatística e Informações da FJP, que desde 2010 desenvolve estudos do déficit habitacional e da inadequação domiciliar nos estados e regiões metropolitanas do Brasil, foi possível avaliar o impacto da mesma frente ao déficit habitacional<sup>8</sup> da RMC.

<sup>8</sup> A metodologia aplicada pela FJP analisa a demanda demográfica, o déficit habitacional e a inadequação domiciliar. Conceitualmente o déficit habitacional é considerado como a expressão mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação (FJP, 2012).

### 3.1.1 CARACTERIZAÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL E INSERÇÃO URBANA

Ao analisar a relação da produção habitacional do Programa com a faixa de renda respectiva na RMC, observou-se que o PMCMV apresentou soluções com enfoque voltado à capitalização do mercado imobiliário e desenvolvimento econômico, e pouco contribuiu com a diminuição do déficit habitacional.

O déficit habitacional na RMC estimado em 2009, ano em que o governo federal anunciou o PMCMV, somava 76.519 mil domicílios, dos quais 93,7% estavam localizados nas áreas urbanas. Desse total, 85,5% referia-se à faixa de população com renda familiar mensal de até três salários mínimos, correspondendo a mais de 60 mil domicílios (FJP, 2012).

Observando o déficit habitacional urbano na RMC, por domicílio, do ano de 2007 a 2014 constatou-se que em todos os anos ele se concentrava nas famílias com renda mensal até três salários mínimos. Esses dados explicitam uma primeira incoerência do Programa, que direcionou em suas metas apenas 40% de sua produção habitacional (Faixa 1) à população nessa faixa de renda familiar, enquanto a demanda, segundo o déficit girava em torno do dobro desse valor (TABELA 4).

TABELA 4 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NA RMC POR DOMICÍLIO 2007-2014

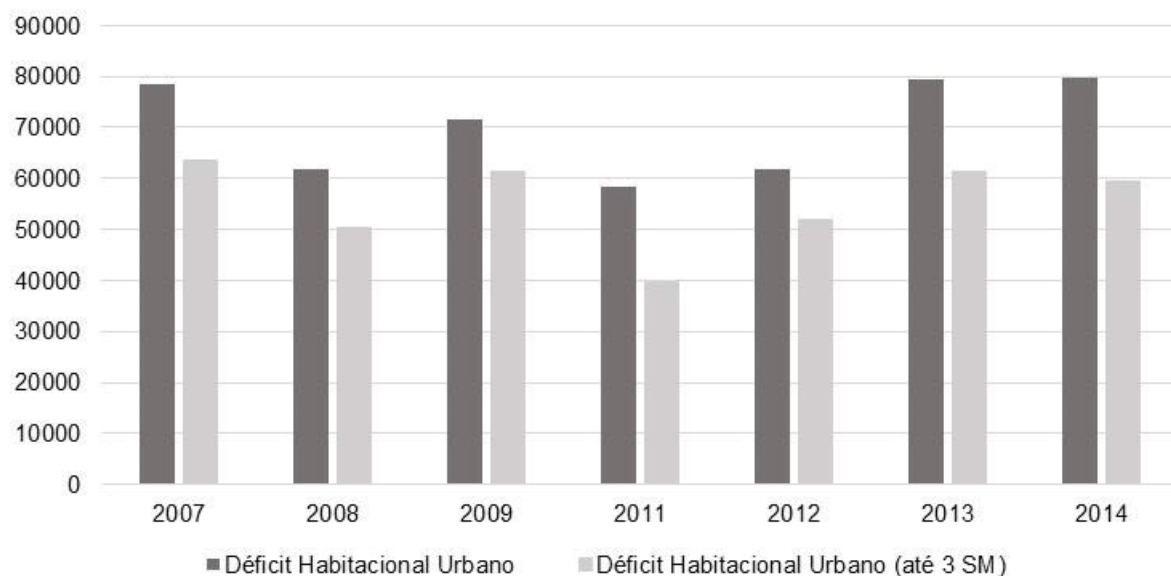
ESPECIFICAÇÃO	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Déficit Habitacional	78.387	61.716	71.709	58.483	61.734	79.514	79.665
Déficit Habitacional Até 3 salários mínimos	63.650 (81,20%)	50.483 (81,80%)	61.311 (85,50%)	39.534 (67,60%)	51.918 (84,10%)	61.305 (77,10%)	59.430 (74,60%)

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

NOTAS: A escolha do recorte temporal é justificada em função das alterações metodológicas realizadas pela FJP a partir do ano de 2007, sendo que os resultados não seriam comparáveis aos anos anteriores. Em função do Censo Demográfico 2000, a publicação da FJP (2013) referente ao ano de 2010 não possui estudos sobre o déficit habitacional por renda das regiões metropolitanas, por essa razão foi retirado das tabelas relacionadas ao déficit. Os dados dos anos 2007, 2008 e 2009 são referentes a publicação da FJP do ano de 2012. Os dados dos anos 2011 e 2012 são referentes a publicação da FJP do ano de 2015. Os dados dos anos de 2013 e 2014 são referentes a publicação da FJP do ano de 2016.

Pode-se observar a proporção do déficit habitacional urbano total, comparativamente àquele referente à população com renda até três salários mínimos, demonstrando que a carência de habitações na RMC reside majoritariamente nessa faixa (GRÁFICO 3).

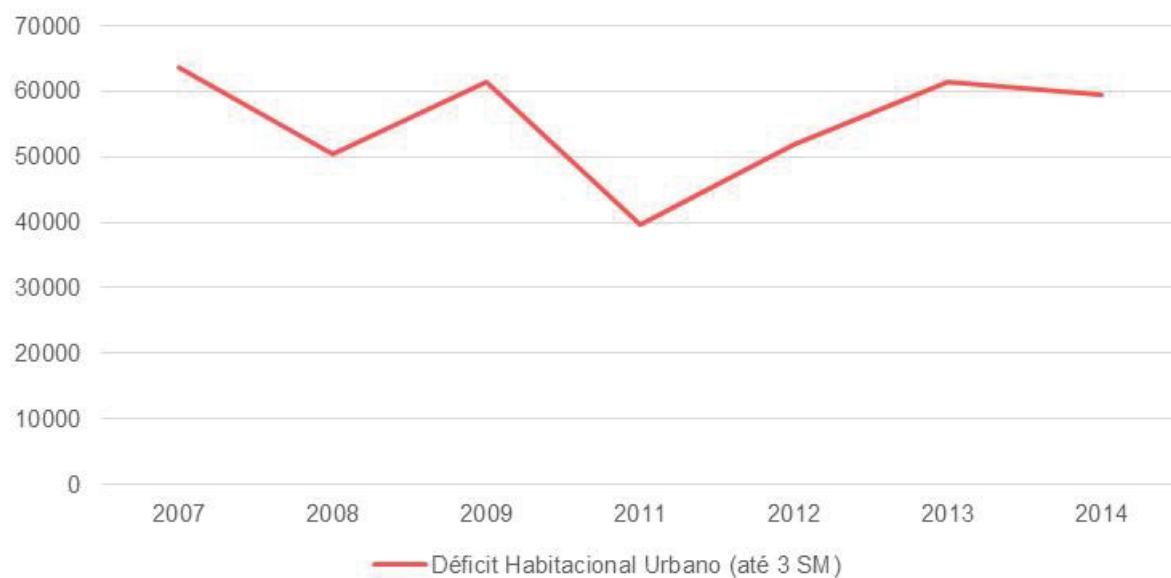
GRÁFICO 3 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO NA RMC POR DOMICÍLIO 2007-2014



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

Observa-se também a evolução do déficit habitacional urbano até três salários mínimos, renda correspondente aos mutuários do Faixa 1 do PMCMV, na RMC (GRÁFICO 4).

GRÁFICO 4 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ATÉ 3 SALÁRIOS MÍNIMOS NA RMC POR DOMICÍLIO 2007-2014



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)



De modo comparado, se no Faixa 1 em 2018 foram entregues 6.570 unidades, a produção do Programa no Faixa 2 entregou 8.862 unidades habitacionais, enquanto a produção do Faixa 3 entregou 5345 moradias (TABELA 5; TABELA 6).

TABELA 5 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 2 NA RMC 2009-2015

MUNICÍPIO	UNIDADES CONTRATADAS	UNIDADES ENTREGUES
Almirante Tamandaré	317	131
Araucária	2.122	670
Campina Grande do Sul	102	70
Campo Largo	799	71
Colombo	1.036	405
Curitiba	7.976	5.455
Fazenda Rio Grande	2.115	629
Pinhais	476	262
São José dos Pinhais	2.683	1.169
Tijucas do Sul	47	-
<b>Total</b>	<b>17.673</b>	<b>8.862</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

TABELA 6 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 3 NA RMC 2009-2015

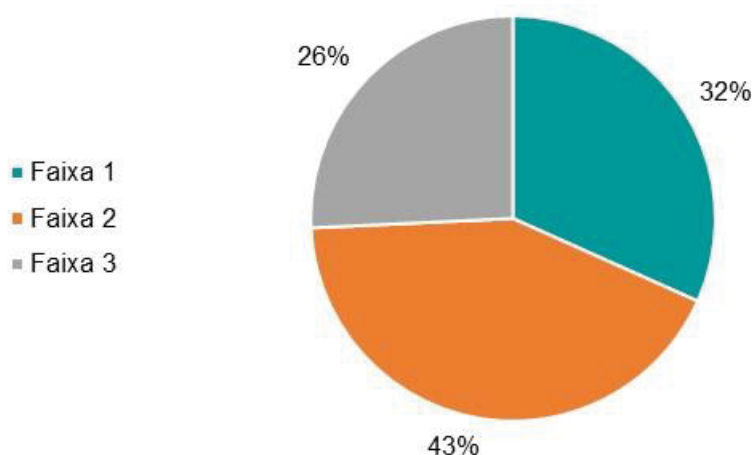
MUNICÍPIO	UNIDADES CONTRATADAS	UNIDADES ENTREGUES
Araucária	1.432	524
Campo Largo	296	242
Cerro Azul	19	15
Colombo	48	48
Curitiba	5.180	2.712
Pinhais	650	291
São José dos Pinhais	3.235	1.513
<b>Total</b>	<b>10.860</b>	<b>5.345</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Pode-se então verificar que a produção habitacional na RMC dentro do Programa não correspondeu aos percentuais apresentados pelo déficit habitacional. A população com renda mensal de até três salários mínimos, condizente ao Faixa 1 do Programa, representou mais de 80% do déficit de 2007 a 2012, enquanto a produção do Faixa 1 foi de 32%, em relação a produção do Faixa 2 e 3 (GRÁFICO 5).



GRÁFICO 5 – PRODUÇÃO URBANA TOTAL DO PMCMV FAIXA 3 NA RMC 2009-2014



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

A pesquisa da FJP também apresenta estimativas de inadequação domiciliar, a partir de cinco variáveis: inadequação fundiária, carência de infraestrutura, ausência de banheiro de uso exclusivo, cobertura inadequada e adensamento excessivo dos domicílios próprios. A inadequação domiciliar tem seus dados desagregados daqueles referentes a situação de déficit habitacional, em função da sua estrutura física (FJP, 2012).

As estimativas de inadequação domiciliar pela carência de infraestrutura se referem aos domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo (FJP, 2012).

A estimativa de inadequação familiar relacionada à carência de infraestrutura na RMC, referente ao ano de 2009, era de 47.667 habitações, atingindo em 2011 o pico de 116.958 habitações, explicitando a ineficiência do poder público em levar infraestrutura às moradias existentes, reforçando a incoerência de produzir habitações em localizações que necessitam da implantação de novas infraestruturas (TABELA 7).

TABELA 7 – DOMICÍLIOS URBANOS COM CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA NA RMC 2007-2014

ESPECÍFICAÇÃO	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE DOMICÍLIOS	54.117	70.056	47.667	116.958	65.911	28.430	32.241

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

NOTAS: Carência de serviços de infraestrutura são referentes a energia elétrica, água, esgotamento sanitário, coleta de lixo. Os dados dos anos 2007, 2008 e 2009 são referentes a publicação da FJP do ano de 2012. Os dados dos anos 2011 e 2012 são referentes a publicação da FJP do ano de 2015. Os dados dos anos de 2013 e 2014 são referentes a publicação da FJP do ano de 2016.

Simultaneamente, o número de domicílios vagos em condições de serem ocupados na área urbana da RMC somava 62.491, o suficiente para suprir 87% do déficit habitacional no ano de 2009 (FJP, 2012).

TABELA 8 – DOMICÍLIOS URBANOS VAGOS EM CONDIÇÕES DE SEREM OCUPADOS 2007-2014

ESPECÍFICAÇÃO	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
TOTAL DE DOMICÍLIOS	77.988	60.882	62.491	115.403	77.279	74.180	90.734

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da FJP (2012/2015/2016)

NOTAS: Os dados dos anos 2007, 2008 e 2009 são referentes a publicação da FJP do ano de 2012. Os dados dos anos 2011 e 2012 são referentes a publicação da FJP do ano de 2015. Os dados dos anos de 2013 e 2014 são referentes a publicação da FJP do ano de 2016.

Sob o ponto de vista metodológico, e considerando os municípios com maior produção, para a análise da distribuição espacial dos empreendimentos foram selecionados aqueles localizados no entorno do município polo que apresentam uma dinâmica metropolitana mais intensa, totalizando 18 empreendimentos.

A produção do Faixa 1 nesses municípios pode distar até 25 quilômetros da área central de Curitiba, sendo que grande parte se localiza entre 15 e 18 quilômetros, predominando a inserção de novos conjuntos habitacionais em áreas de periferia de entorno ao polo (FIGURA 4). Os 18 empreendimentos presentes localizam-se em locais caracterizados pela carência de infraestrutura, de acordo com a pesquisa da FJP, pois não se encontravam urbanizados até implantação dos empreendimentos (FIGURA 3).

FIGURA 3 – ENTORNO DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E CONJUNTO RESIDENCIAL AROEIRA E IMBUIA ANTES DA IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS - 2009



**LEGENDA**

**01** Conjunto Parque Iguaçu (Ganchinho - Curitiba)

**02** Conjunto Residencial Aroeira / Imbuia (Ganchinho - Curitiba)

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) e GOOGLE EARTH (2018)

Majoritariamente as moradias produzidas encontram-se em cinco municípios: Curitiba, Colombo, Fazenda Rio Grande, Piraquara e São José dos Pinhais. Esse conjunto foi responsável por 93,13% de toda a produção do Faixa 1 da RMC, com um total de 6.119 moradias urbanas (TABELA 9). Considerando as habitações produzidas na mancha de urbanização contínua a partir do polo, dois terços encontram-se em Curitiba. Destes a maioria foi implantada no polo, mas isso não significou que os empreendimentos tenham sido inseridos com melhor localização ou em áreas urbanizadas como se demonstra subsequentemente.

TABELA 9 – EMPREENDIMENTOS E MORADIAS URBANAS NOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO AO POLO 2014-2018

MUNICÍPIO	Nº DE EMPREENDIMENTOS	UNIDADES ENTREGUES
Curitiba	13	4.373
São José Dos Pinhais	2	620
Fazenda Rio Grande	1	501
Piraquara	1	341
Colombo	1	284
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>6.119</b>

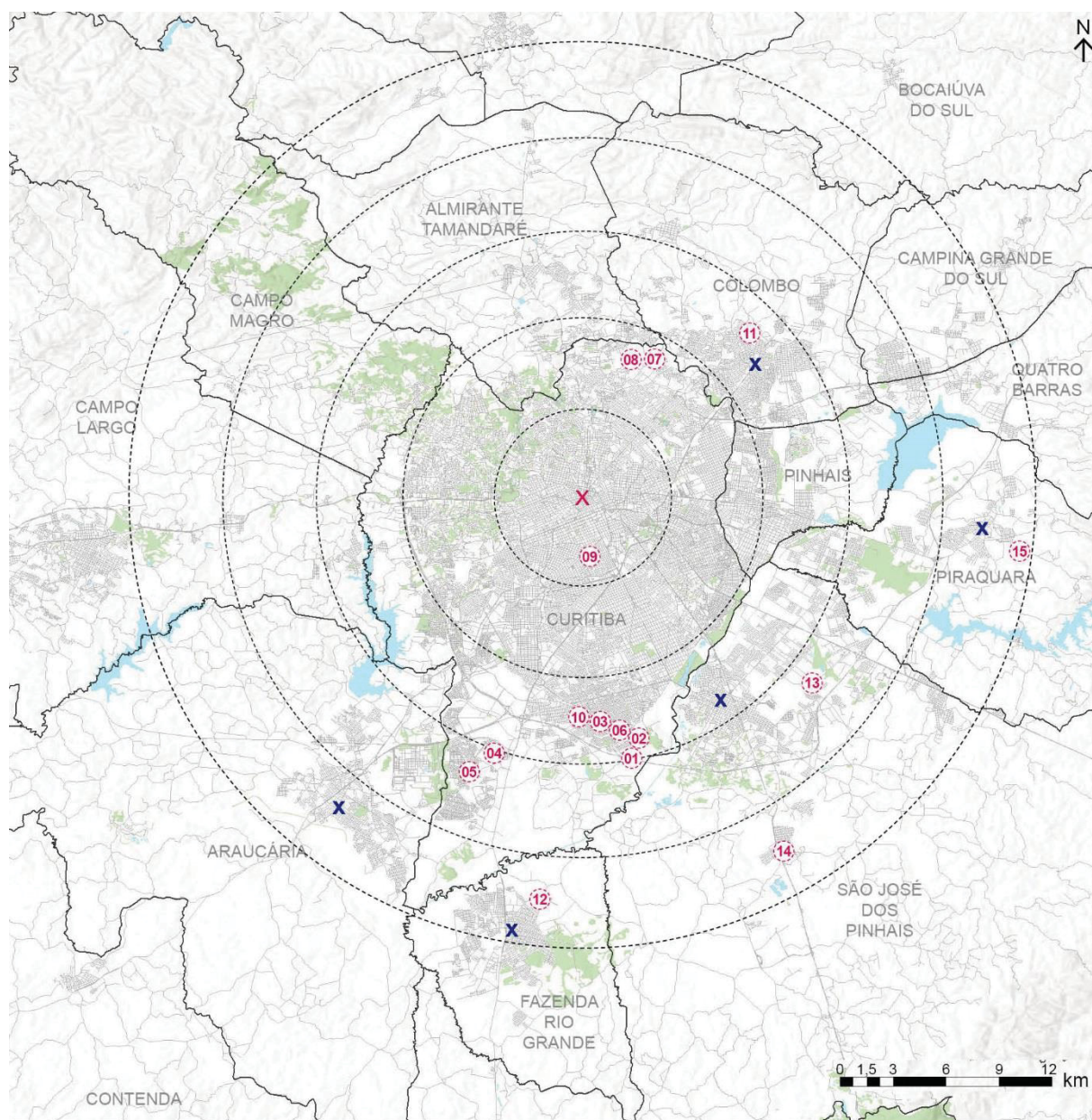
FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Observou-se que na distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV foi predominante a inserção de novos conjuntos habitacionais de Faixa 1 em áreas periféricas, seja na capital ou nos demais municípios metropolitanos. A exceção de



apenas um empreendimento, o Residencial Esperança, fruto de reassentamento, os demais localizam-se em bairros limítrofes à capital, na porção norte e sul do município (FIGURA 4).

FIGURA 4 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NOS MUNICÍPIOS AO ENTORNO DO POLO 2018



**LEGENDA**

01 Conjunto Parque Iguaçu (Curitiba)  
 02 Residencial Novo Bairro (Curitiba)  
 03 Residencial Santa Mônica e Residencial São Francisco (Curitiba)  
 04 Residencial Vila Mariana (Curitiba)  
 05 Moradias Cerâmica e Moradias Boa Esperança (Curitiba)  
 06 Residencial Buriti (Curitiba)

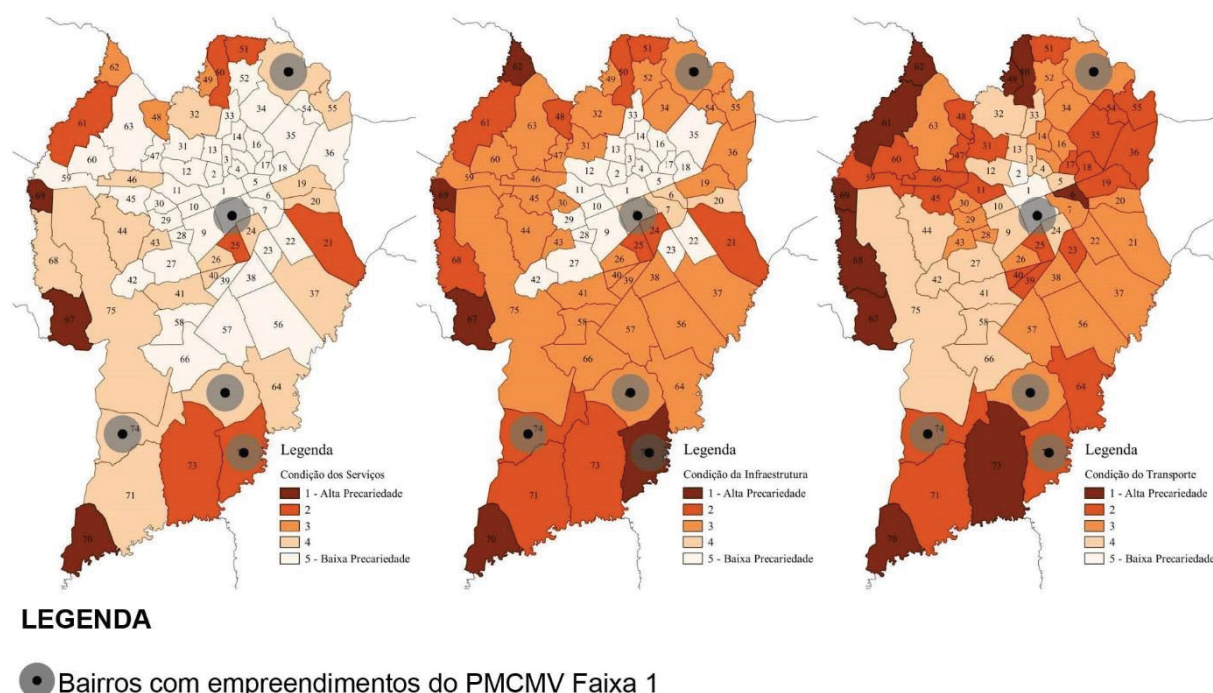
07 Residencial Aroeira (Curitiba)  
 07 Residencial Imbuia (Curitiba)  
 08 Residencial Pinheiros (Curitiba)  
 09 Residencial Esperança (Curitiba)  
 10 Residencial Caiobá (Curitiba)  
 11 Residencial Ilha do Arvoredo (Colombo)  
 12 Residencial Jadim Europa (Fazenda Rio Grande)

13 Moradia Netuno I (São José dos Pinhais)  
 14 Residencial Serra do Mar (São José dos Pinhais)  
 15 Vista da Serra (Piraquara)  
 [---] Raios distância 5 km  
 X Área Central de Curitiba  
 X Área Central dos municípios do entorno ao polo

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) E GOOGLE (2018)

No município de Curitiba, foi possível observar a localização dos empreendimentos inseridos frente a alguns indicadores de urbanização, como serviços públicos (rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, energia elétrica e coleta de lixo), condições de infraestrutura (iluminação pública, vias e calçadas, arborização) e condições de transporte público. Avaliou-se que, majoritariamente, os empreendimentos do Faixa 1 presentes em Curitiba, encontram-se em bairros precários nesses aspectos, com uma única exceção: o conjunto Residencial Esperança, que foi único empreendimento próximo à área central (FIGURA 5).

FIGURA 5 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 EM CURITIBA EM RELAÇÃO A INDICADORES DE URBANIZAÇÃO (SERVIÇOS PÚBLICOS, INFRAESTRUTURA E TRANSPORTE)



FONTE: Adaptado de BITTENCOURT (2017)

Em Curitiba a expressão dessa produção trouxe novos contornos a cidade, em especial nos bairros onde os empreendimentos de grande porte foram implantados, a partir do momento em que se tornaram novos vetores de crescimento, demandando a reavaliação da rede de equipamentos públicos e serviços urbanos.

### 3.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E AGENTES DA PRODUÇÃO

As etapas de implementação dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 na RMC seguiram os caminhos e procedimentos exigidos pela CEF, desde o recebimento dos subsídios governamentais até a construção e entrega dos empreendimentos ao morador (CEF, 2018). Em entrevista com os agentes da produção atuantes no Paraná, construtores, gestores públicos ou funcionários da CEF, foi possível identificar alguns alinhamentos e diferenças do processo no interior do Estado, dentro e fora da RMC.

Como previamente abordado, a produção do PMCMV Faixa 1 estrutura-se a partir de uma tríade agregadora de agentes que se inter-relacionam: os associados ao poder público, ao setor privado e a população atendida. São eles: o poder público, caracterizado pela ação conjunta do Ministério das Cidades, CEF, Companhias de Habitação local (ou secretárias de habitação) e Prefeituras Municipais. A esfera privada, caracterizada pelas construtoras e pelos proprietários de terra. E a população atendida, caracterizada pelos mutuários, que ao final do financiamento tornam-se proprietários, e segundo as regras do Programa, devem residir também no imóvel. Cada um desses agentes possui seu modo particular de determinar o valor de uso e o valor de troca da moradia, como explicitado no capítulo 2 da presente dissertação.

O Ministério das Cidades, as Companhias de Habitação locais (em Curitiba a COHAB-CT<sup>9</sup>) e os Municípios, são as Instituições Governamentais. O Ministério das Cidades e as Companhias de habitação, interferem no mercado de moradias utilizando-se da ação pública para produção de valor de uso, auxiliando a instituição financeira e as construtoras na obtenção de valor de troca, através de subsídios. A Prefeituras Municipais atuam através de isenção de impostos, aceleração dos processos e mudança nos zoneamentos, flexibilizando o controle de planejamento de uso do solo. Estas instituições também cumprem a função dos corretores de imóveis, possibilitando as transações entre as construtoras e os moradores.

A CEF é a instituição financeira, que desempenha o papel de obtenção de valores de troca por meio dos financiamentos habitacionais para criação ou aquisição de valores de uso, realizando os atos necessário à operação do Programa.

---

<sup>9</sup> Órgão Responsável pela execução da política habitacional em Curitiba.



A construtora é responsável pela criação dos novos valores de uso, a fim de realizar valor de troca para si, a partir da compra de solo urbano, construção das moradias e, eventualmente, execução de alguma infraestrutura urbana ou equipamento institucional. No Programa, elas apresentam propostas de projetos e executam segundo as diretrizes e cronogramas estabelecidos.

Segundo as regras, no PMCMV o morador sempre será proprietário. O valor de uso de sua moradia é determinado pelos parâmetros estabelecidos pelo Programa, mas como uma casa própria tem uso como potencial de riqueza, o valor de troca pode ser considerado também, em uma possível venda futura ou aluguel a terceiros.

O processo de produção, segundo a CEF, inicia-se com o recebimento de recursos pelo FAR transferidos do OGU. O Governo Estadual ou municipal assina o Termo de Adesão com a Caixa e as Companhias de habitação locais que atuam na identificação da demanda, na preparação das famílias para mudança e no apoio para reassentamento de favelas, quando for o caso. Também está previsto o Trabalho Técnico Social (TTS) com a comunidade por um período de seis meses após a entrega das unidades em Curitiba, realizado em 2009 e 2010 pela CEF, e após esse período pela COHAB-CT.

Como gestora operacional do PMCMV, a CEF recebe os projetos disponibilizados pelas empresas de construção civil, aprovando ou não suas propostas. O processo de avaliação de empresas do segmento da construção civil na CEF engloba: análise de risco de crédito; estudo de viabilidade técnica do empreendimento (análise engenharia); opinião jurídica quanto à regularidade da operação e das garantias; conformidade e controle das operações, podendo apresentar alguma variação a depender do tipo de produto demandado pelo cliente e do tipo de operação a contratar. Em geral, cada proposta passa por três avaliações: análise de risco, de engenharia e jurídica.

Segundo a CEF a presença da iniciativa privada foi imprescindível para a viabilização do Programa a partir do modelo proposto. O recurso do OGU é transferido ao FAR, que tendo um Cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ) privado, permite a contratação direta dos projetos sem a necessidade de licitação, agilizando assim a aprovação dos contratos (ENTREVISTA 4, 2018).

As construtoras podem comprar os terrenos ou receber as áreas por meio de contrapartida das Prefeituras Municipais. Em Curitiba, parte dos terrenos comprados pertenciam a COHAB, portanto algumas construtoras foram convidadas para apresentação de projetos para esses terrenos em específico, em uma espécie de concorrência. Quando isso não acontecia a compra dos terrenos se realizava pela aquisição direta por parte das construtoras (ENTREVISTA 4, 2018).

Os empreendimentos realizados na metrópole não tiveram contrapartidas financeiras para doações de terrenos, todos os empreendimentos foram realizados com a compra pelas construtoras. Esse fator diferiu do restante do Paraná, onde a construtora com maior produção<sup>10</sup>, mas atuante apenas fora da RMC, teve todos os seus empreendimentos realizados em terrenos doados pelas respectivas Prefeituras Municipais (ENTREVISTA 1, 2018).

Nos primeiros dois anos do Programa a CEF foi responsável pelo TTS, após esse período a atividade foi redirecionada para a Prefeitura Municipal de Curitiba. Um dos fatores para esse processo foi o fato de 50% das moradias do Faixa 1 terem sido utilizadas pela COHAB-CT para o reassentamento de favelas em áreas consideradas de risco, segundo Vasco (2018), e como essa população não possuía experiência de moradia em condomínios, o TTS necessitavam de maior tempo de trabalho para a adequação dos novos moradores.

Além do TTS, as Prefeituras Municipais também eram responsáveis pela demanda de Equipamentos sociais de educação e saúde, previamente acordados nos termos de compromissos com a CEF.

As famílias beneficiadas precisavam estar inscritas nos cadastros habitacionais, possuir renda familiar compatível com a modalidade, e não serem proprietárias, segundo a Portaria nº412, de agosto de 2015 (BRASIL, 2015). No caso da RMC, metade das famílias beneficiadas residiam anteriormente de favelas, comprovado por declaração do Ente Público, e, portanto, tiveram prioridade na fila (VASCO, 2018).

---

<sup>10</sup> CONSTRUTORA PIACENTINI (2018)



Depois de concluída a obra, existia um prazo de 60 dias para a legalização de questões documentais do empreendimento. Após a emissão do Certificado de Vistoria e Conclusão de Obras, feito pela Secretaria Municipal do Urbanismo, e do registro em cartório do empreendimento, era instalado formalmente o condomínio. Somente depois de cumpridas estas exigências legais é que as chaves eram entregues para as famílias beneficiadas.

### 3.3 PERFIL DOS EMPREENDIMENTOS E CONSTRUTORAS

A partir dos dados obtidos no Ministério das Cidades, publicações de jornais, artigos, levantamento fotográfico e entrevista com o setor imobiliário, definiu-se o perfil dos empreendimentos imobiliários do Faixa 1 na metrópole de Curitiba, com o objetivo de compreender as estratégias de produção industrial para esse mercado. Para tal análise foram considerados os empreendimentos situados em Curitiba e municípios do seu entorno, compreendendo os 18 que distam até 25 quilômetros da área central de Curitiba, com produção total de 6.119 moradias, 93,13% do total de toda a RMC (FIGURA 3).

Como citado por Shimbo (2010), ocorrem dois processos de padronização de produção na escala da habitação, aquele referente ao produto (tipologias e modelo arquitetônico), e o referente ao processo construtivo, que regula a produção e os custos. Pôde-se observar que todas as construtoras atuantes na metrópole se utilizaram da estratégia de poucas tipologias, replicadas inúmeras vezes, reduzindo assim seus custos e potencializando a margem de lucro por meio da padronização e da obtenção de ganhos de escala, como observado em publicações online (COHAB, 2018). É importante a ressalva que o próprio desenho do Programa não contribuiu para a flexibilidade de tipologias, a partir do momento em que apresenta requisitos bastante rígidos como área da unidade, tipo de revestimentos externo, coberturas e esquadrias (CEF, 2018).







A consequência dessas estratégias resultou em megaempreendimentos, que reduziram trâmites burocráticos nas diversas aprovações e avaliações de projetos, nas análises de documentação e custos de contratação. Dentre os empreendimentos analisados, pelo menos cinco caracterizam-se como empreendimentos de grande porte, que são aqueles com aprovação de vários condomínios segmentados. Em

relação à padronização do processo construtivo, controle de produção e de custos, a alvenaria estrutural foi a tecnologia predominante, pois segundo as construtoras, evitava a geração de resíduos e possibilitava a agilidade na entrega da obra.

As fotos dos empreendimentos analisados, foram retiradas de sites, publicações de jornais e imagens do google. São 13 no município de Curitiba, um em Colombo, um em Fazenda Rio Grande, dois em São José dos Pinhais e um em Piraquara (QUADRO 1).



QUADRO 1 – EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NA METRÓPOLE DE CURITIBA 2018

(continua)

	EMPREENDIMENTO	TIPOLOGIA	IMAGENS
01	Conjunto Parque Iguaçu (Curitiba)	Apartamentos, casas e sobrados	
02	Conjunto Residencial Novo Bairro (Curitiba)	Apartamentos, casas e sobrados	
03 e 04	Residencial Santa Mônica e Residencial São Francisco (Curitiba)	Apartamentos	
05	Residencial Vila Mariana (Curitiba)	Apartamentos	
06	Moradias Cerâmica (Curitiba)	Casas e sobrados	
07	Moradias Boa Esperança (Curitiba)	Casa e sobrados	

QUADRO 1 – EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NA METRÓPOLE DE CURITIBA 2018

(continuação)

	EMPREENHIMENTO	TIPOLOGIA	IMAGENS
08	Residencial Buriti (Curitiba)	Apartamentos	
09	Residencial Aroeira (Curitiba)	Apartamentos, casas e sobrados	
10	Residencial Imbuia (Curitiba)	Apartamentos	
11	Residencial Pinheiros (Curitiba)	Casas e sobrados	
12	Residencial Esperança (Curitiba)	Apartamentos	
13	Residencial Caiobá (Curitiba)	Apartamentos	
14	Residencial Ilha do Arvoredo (Colombo)	Apartamentos	
15	Residencial Jardim Europa (Fazenda Rio Grande)	Casa e sobrados	
16	Moradias Netuno I (São José dos Pinhais)	Casas	

QUADRO 1 – EMPREENDIMENTOS DO PMCMV FAIXA 1 NO ENTORNO AO MUNICÍPIO POLO 2018

(conclusão)

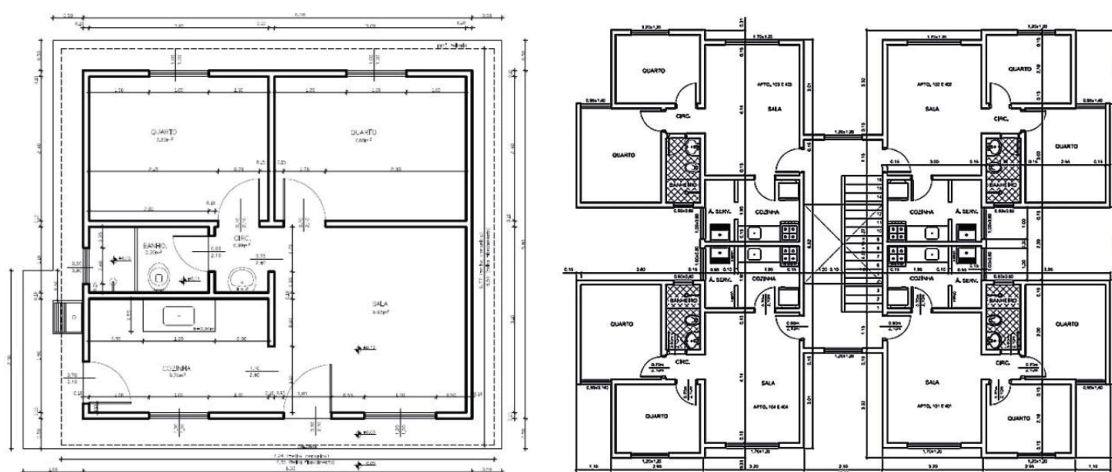
	EMPREENHIMENTO	TIPOLOGIA	IMAGENS
17	Residencial Serra do Mar (São José dos Pinhais)	Apartamentos	
18	Vista da Serra (Piraquara)	Casas	

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Os empreendimentos identificados na metrópole apresentam uma padronização com três tipologias de produtos: duas para condomínios horizontais e uma para edifícios verticais, sendo casa térrea, sobrados geminados e apartamentos em edifícios de quatro pavimentos, com quatro habitações por andar. Essas tipologias também são derivadas do formato do programa, que possui limitações de áreas e padronização de número de ambientes na planta, como especificado pela CEF (CEF, 2018).

Para as tipologias são determinados diversos itens como área, área interna, tipo de piso, revestimento, forro, cobertura, esquadrias, pé direito, instalações hidráulicas e elétricas, aquecimento solar e passeio (FIGURA 6).

FIGURA 6 – EXEMPLO DE TIPOLOGIAS – CASA TÉRREA E APARTAMENTOS



FONTE: CEF (2018)



A partir de levantamento fotográfico, observou-se que a tipologia de sobrado e a de casas seguiram um padrão arquitetônico similar, mesmo sendo projetadas e executadas por diferentes construtoras, confirmando a padronização do produto oferecido pelo PMCMV (FIGURA 7; FIGURA 8).

FIGURA 7 – TIPOLOGIA CASA TÉRREA (PMCMV)



FONTE: F. KLAS (2018), PREFEITURA DE CURITIBA (2015) E PREFEITURA DE PIRAQUARA (2018)

FIGURA 8 – TIPOLOGIA SOBRADO GEMINADO (PMCMV)



FONTE: PREFEITURA DE CURITIBA (2014), COHAB (2018) E F. KLAS (2018)

A tipologia de apartamentos também seguiu o mesmo padrão arquitetônico, independente da construtora, são edifícios de quatro pavimentos, com quatro apartamentos por andar, construídos em bloco de concreto.

FIGURA 9 – TIPOLOGIA APARTAMENTO (PMCMV)



FONTE: PREFEITURA DE CURITIBA (2014), GOOGLE (2018) E COBEC (2018)

No total foram entregues 50% de moradias na tipologia de casa térrea ou sobrado e 50% na tipologia de apartamento. A distribuição das tipologias pode ser explicada por três fatores: adequação a topografia e hidrografia dos terrenos, casas adaptadas a moradores com necessidades especiais, e derivada do entendimento que o morador que vem a partir de reassentamento se adequaria com maior facilidade (por custo e costume) às moradias térreas (ENTREVISTA 1, 2018).

Observa-se ainda que, quando analisada a produção do Faixa 1 dentro do município de Curitiba, onde os terrenos são mais caros, em comparação aos municípios do entorno ao polo, a porcentagem de casa e sobrados em relação aos apartamentos foi exatamente a mesma, com valores próximos de 50% (TABELA 10).

TABELA 10 – TIPOLOGIA DOS EMPREENDIMENTOS 2018

CONJUNTO/ RESIDENCIAL	CASA/ SOBRADO	APARTAMENTO	LOCALIZAÇÃO	CONSTRUTORA
Conjunto Parque Iguaçu I		416		
Conjunto Parque Iguaçu II		352		
Conjunto Parque Iguaçu III	643			AM5 construções
Novo Bairro I	35			
Novo Bairro II	57			
Novo Bairro III	109			
Novo Bairro IV		112		
Residencial Santa Mônica		48		Concreto
Residencial São Francisco		48		construtora de
Residencial Vila Mariana		224		obras
Moradias Cerâmica	194			Const. Fontanive
Moradias Boa Esperança I	202			Construtora
Moradias Boa Esperança II	206			Yapó
Moradias Boa Esperança III	312			
Residencial Buriti		96		
Residencial Aroeira I	43		Curitiba (47% apartamento, e 53% casas/sobrado)	
Residencial Aroeira II	41			
Residencial Aroeira III	68			
Residencial Aroeira VI		96		FMM engenharia
Residencial Aroeira V		48		
Residencial Aroeira VI		144		
Residencial Imbuia I		64		
Residencial Imbuia II		80		
Residencial Imbuia III		112		
Residencial Imbuia IV		224		
Residencial Imbuia V		80		
Residencial Pinheiros	127			
Residencial Esperança		80		
Residencial Caiobá		112		Habitel engenharia
Residencial Arvoredo		284		Construtora Cobec
Residencial Jardim Europa	501		Municípios de entorno ao polo (47% apartamentos, e 53% casas/sobrado)	F.Klas Obras
Moradias Netuno I	26			
Residencial Serra do Mar I		297		Sial Construções
Residencial Serra do Mar II		297		
Vista da Serra	341			Village
<b>Total</b>	<b>2905</b>	<b>3214</b>		

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) e GOOGLE (2018)

Conforme identificado por Rolnik (2014), a padronização dos produtos é facilitada pelo próprio desenho do programa, pois como a produção da habitação do Faixa 1 é subsidiada e a comercialização não é responsabilidade das construtoras, a preocupação com o “desejo de consumo do seu público-alvo” fica em segundo plano,

deixando de ser uma preocupação do empreendedor no momento de desenvolver o projeto. Sendo assim, as áreas comuns são constituídas pelas obrigações básicas do Programa, ou da legislação municipal, e as unidades habitacionais visam exclusivamente a viabilização econômica do empreendimento. Tal característica, decorre na ausência de áreas verdes ou outros espaços de uso comum, diferenciação das unidades apenas em casos especiais, como a obrigação de acessibilidade, e fachadas iguais, tornando a paisagem urbana monótona e massificada.

Em relação ao perfil das construtoras atuantes, em toda a RMC atuaram 13 construtoras nas áreas urbanas, sendo 10 nos municípios do entorno ao polo, são elas: AM5 Construções, Concreto Construtora de obra, Construtora Fontanive, Construtora Yapó, FMM Engenharia, Habitel Engenharia, Construtora Cobec, F.Klas Obras, Sial Construções e Construtora Village (TABELA 11). Das 13 construtoras atuantes na RMC apenas três não possuem sede no Município de Curitiba, e dos 36 empreendimentos entregues, 27 encontram-se na capital. Ou seja, 75% do total das moradias do PMCMV Faixa 1 da RMC estão inseridas na cidade polo.

Foi possível verificar também que todas as construtoras são locais, sendo três fundadas na década de 1970, seis na década de 1980 e quatro delas abertas após os anos 2000. Além de cinco das 13 construtoras já possuírem relação prévia com construção habitacional junto a CEF a partir do PAR.

Do total de moradias entregues, duas construtoras foram as mais expressivas, a AM 5 Construtora Ltda e FMM Engenharia Ltda, responsáveis pela produção de 3.747 moradias, aproximadamente 60% do total. Essas construtoras foram abertas nas décadas de 1970 e 1980, respectivamente, ambas são locais, e possuíam relação anterior na construção habitacional em conjunto com a CEF pelo PAR (CEF, 2019).

Ao observar o capital social declarado das construtoras foi possível verificar que as construtoras atuantes na RMC possuem valores significativamente inferior em comparação às empresas de maior porte que atuaram no Programa em outras capitais. As construtoras atuantes na RMC possuem capital social declarado entre R\$50.000,00 e R\$30.000.000,00, enquanto respectivamente a MRV Engenharia e participações S.A. e a Cyrela Brasil Realty S.A., R\$ 4.079.769.855,30 e R\$



3.395.744.524,60. Ou seja, as empresas que atuaram em Curitiba são significativamente menores que as atuantes nas outras metrópoles (TABELA 11; TABELA 12).

TABELA 11 – PERFIL DAS CONSTRUTORAS ATUANTES NA RMC NO PMCMV FAIXA 1 2009-2018

CONSTRUTORAS	ORIGEM	ABERTURA	CAPITAL SOCIAL	RELAÇÃO COM O PAR
AM 5 CONSTRUÇÕES LTDA	Curitiba	1978	não divulgado	2006
BETONEX ENGENHARIA LTDA – EIRELI	Curitiba	2012	R\$ 100.000,00	sem relação
CASAALTA CONSTRUÇOES LTDA	Curitiba	1977	R\$ 6.000.000,00	sem relação
CONCRETO CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA	São José dos Pinhais	2002	R\$ 1.500.000,00	2008
CONSTRUTORA COBEC LTDA	Curitiba	1982	não divulgado	2006
CONSTRUTORA FONTANIVE LTDA	Curitiba	1984	não divulgado	sem relação
CONSTRUTORA YAPO LTDA	Curitiba	1983	R\$ 825.000,00	sem relação
F.BERTONCELLO CONST. DE OBRAS E EMP. LTDA	Curitiba	2002	R\$ 900.000,00	sem relação
F KLAS OBRAS E SANEAMENTO LTDA	Curitiba	2001	R\$ 300.000,00	sem relação
FMM - ENGENHARIA LTDA.	São José dos Pinhais	1987	R\$ 9.408.317,00	2000-2007
HABITEL ENGENHARIA E CONSTRUÇOES LTDA	Curitiba	1987	R\$ 50.000,00	2000-2007
SIAL CONSTRUÇOES CIVIS LTDA	Curitiba	1987	R\$ 22.770.000,00	sem relação
VILLAGE CONSTRUÇOES LTDA	Curitiba	1977	R\$ 30.000.000,00	sem relação

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) e RECEITA FEDERAL (2018)

TABELA 12 – EMPRESAS QUE ATUARAM FORA DO PARANÁ NO PCMV

CONSTRUTORAS	CNPJ	ABERTURA	CAPITAL SOCIAL
MRV Engenharia e participações S.A.	08.343.492/0001-20	2006	R\$ 4.079.769.855,30
Cyrela Brasil Realty S.A.	73.178.600/0001-18	1993	R\$ 3.395.744.524,60
Rossi Residencial S.A.	61.065.751/0001-80	1966	R\$ 2.633.562.618,86

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da RECEITA FEDERAL (2018)

Portanto, a partir dos dados levantados, a caracterização da produção do PMCMV Faixa 1 na RMC, mais especificamente em Curitiba e nos municípios de seu entorno, apresentam os seguintes aspectos: produção de moradia urbana apenas executada por construtoras sem a presença de operação coletiva em parceria com

associações cooperativas (MCMV-Entidades); atuação majoritariamente localizada na fase 1 do Programa, caracterizada por inserções precárias e distantes da área consolidada da cidade; predominância da produção do Faixa 1 no município polo com cerca de 75% do total sem contrapartidas de terreno por parte da Prefeitura Municipal; produção do Faixa 1 na RMC não respondeu ao déficit habitacional da população com renda até 3 salários mínimos; as construtoras atuantes foram caracterizadas de pequeno porte, quando comparadas as que atuaram em outras metrópoles, sendo que duas destas foram responsáveis por mais da metade de toda produção, ambas com relação prévia com a CEF a partir do PAR.

Os capítulos a seguir buscaram a compreensão dos custos empreendidos pela iniciativa privada, representada pelas construtoras locais, e pelo Estado, representado pelo poder público municipal, na viabilização da implantação de dois empreendimentos Faixa 1 do Programa, utilizando como base a análise do Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro.

## **4 O CUSTO DOS EMPREENDIMENTOS PARA OS INCORPORADORES**

O entendimento da lógica que pauta a produção do mercado imobiliário no Brasil é imprescindível para compreensão dos efeitos da delegação de decisões e poderes à iniciativa privada na execução da política habitacional. Para tanto, no presente capítulo essa lógica de produção foi identificada, predominantemente responsabilidade da incorporação imobiliária, para que em seguida fossem verificadas as similaridades e discrepâncias da mesma dentro do Faixa 1 do Programa, onde as construtoras tiveram protagonismo. A partir desse procedimento, foram identificados os custos empreendidos, as deduções efetuadas, e os lucros obtidos pelas construtoras na produção habitacional do PMCMV utilizando como estudo de caso os conjuntos habitacionais com maior produção de moradias realizadas no período de atividade do Programa no sul do Brasil, o Conjunto Parque Iguaçu e o Conjunto Residencial Novo Bairro, ambos no município de Curitiba.

Desta forma, o capítulo estrutura-se: (i) pela compreensão e sistematização da lógica da lucratividade e produção da incorporação imobiliária no Brasil; (ii) pelo entendimento e organização da lógica de lucratividade e produção das construtoras dentro do PMCMV Faixa 1 resultado da formatação do Programa; (iii) pela delimitação do recorte espacial para a definição do custo global de implantação, objeto de análise dos capítulos subsequentes; (iv) e por fim, pelo levantamento e análise de dados relativos aos custos empreendidos na produção do Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro pela iniciativa privada.

### **4.1 A LÓGICA DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA NO BRASIL – ETAPAS LUCRATIVIDADE E PRODUÇÃO**

Incorporação imobiliária no Brasil é o nome dado à atividade produtiva que tem como finalidade a construção ou promoção de construção de edificações, e pode compreender desde a aquisição da terra urbanizada até a comercialização do empreendimento. Disciplinada pela Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964), por se tratar de uma atividade econômica, ela possui um padrão específico de produção e obtenção de lucratividade, que se relaciona a um cálculo dos custos empreendidos, das deduções efetuadas e do lucro obtido.

O padrão de lucratividade é obtido a partir da transformação do uso e ocupação do solo urbano para comercialização, e difere da tática de especulação imobiliária, que reserva terreno para valorização futura. Ainda que não seja a partir da especulação, as distorções urbanas como dispersão, segregação espacial e déficit habitacional, podem ser acentuadas a partir do conjunto das incorporações realizadas na cidade, que estão diretamente relacionadas à mudança no preço da terra e, invariavelmente dos imóveis (HOYLER, 2014).

O padrão de lucratividade da incorporação no Brasil possui interface com vários agentes e processos, e inicia-se a partir de um preço predeterminado para o seu produto final, do qual todos os custos serão deduzidos, até chegar no lucro líquido. Os custos da produção imobiliária compreendem: a aquisição do terreno; os custos de construção (incluindo: projeto, insumos e materiais de construção, mão de obra própria e terceirização) e os custos de administração da obra (mão-de-obra própria). Dentre esses valores, um dos montantes de maior relevância está relacionado à aquisição do terreno, que nos anos de 2004 e 2005 representava 10,8% do Valor Geral de Vendas (VGV) (SHIMBO, 2010).

O preço pré-determinado é chamado de VGV, calculado pela soma do valor potencial de venda de todas unidades de um empreendimento a ser lançado. Tratando-se de moradias, significa a somatória dos valores unitários de vendas de todas as unidades habitacionais, ou seja, o valor do metro quadrado construído em uma localização específica, vezes o número de unidades habitacionais (HOYLER, 2014).

De acordo com Shimbo (2010) e Hoyler (2014), para a obtenção da lucratividade são deduzidos diversos montantes do valor do VGV, são eles:

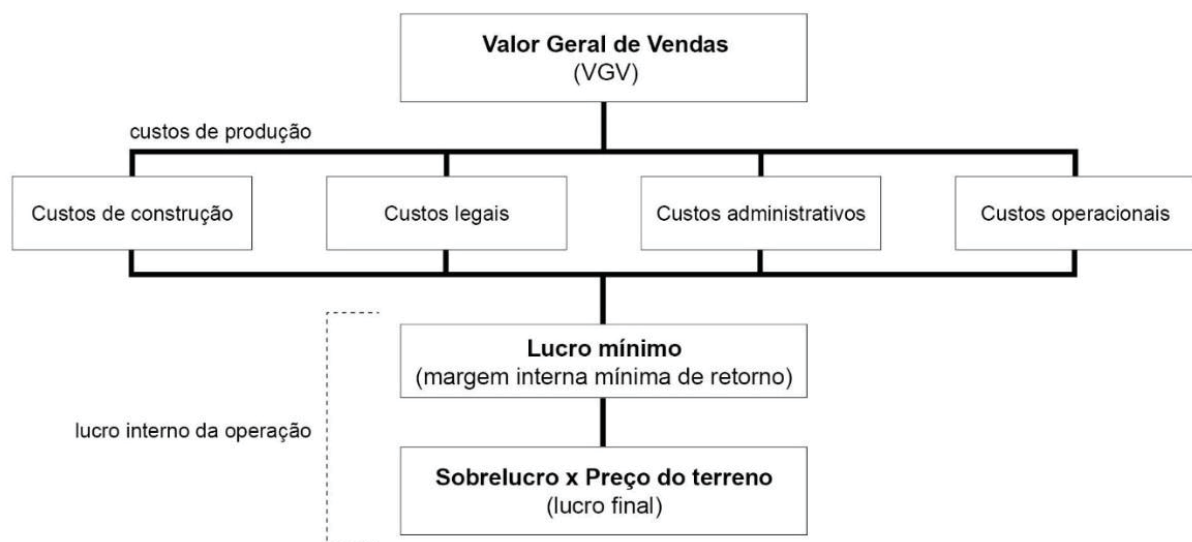
- a) Custos de construção – referem-se ao projeto arquitetônico, tecnologia construtiva aplicada, produtividade e materiais construtivos;
- b) Custos legais – imposto (ou tributos governamentais) e taxas referentes ao desenvolvimento de projetos imobiliários;
- c) Custos administrativos – horários de administração, despesas com serviços de terceiros e com pessoal e despesas societárias;

- d) Custos operacionais – prestação de serviços comerciais (gastos com montagem de plantões de vendas, decoração do apartamento modelo, comissões e vendas, propagandas e publicidades) e de administração de obras.

Após essa operação, é deduzida a margem interna mínima de retorno, sem a qual o empreendimento seria inviabilizado. Em seguida, os valores restantes são divididos entre o pagamento pelo terreno e o lucro líquido da incorporação. A partir desse momento, estabelece-se então a disputa entre o incorporador e o proprietário do terreno que, dependendo da prática de negociação de uma das partes, pode resultar em maior ou menor sobre lucro.

Quando o proprietário do terreno possui alguma experiência na negociação, ele encarece o preço do metro quadrado na venda, anulando a possibilidade do incorporador obter a fração de lucro máxima na transação. Em alguns casos, essa transação é previamente tratada, com base na estratégia de estruturação de um banco de terras por parte das incorporadoras (FIGURA 10).

FIGURA 10 – CÁLCULO DE LUCRATIVIDADE DA INCORPORAÇÃO NO BRASIL



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de SHIMBO (2010) E HOYLER (2014)

Após a finalização da transação com o proprietário da gleba, o incorporador transforma o terreno, consolidando um novo uso ou ocupação e, conseqüentemente, alterando o seu valor a partir da expectativa de futura valorização na região, resultando na chamada “valorização imobiliária” (SHIMBO, 2010).

Parte das atividades do incorporador, após a construção da edificação no terreno é a venda de seu produto, que se distingue da tradicional comercialização de outras mercadorias, pois a atuação do mercado imobiliário promove a transformação da localidade na qual o produto se insere.

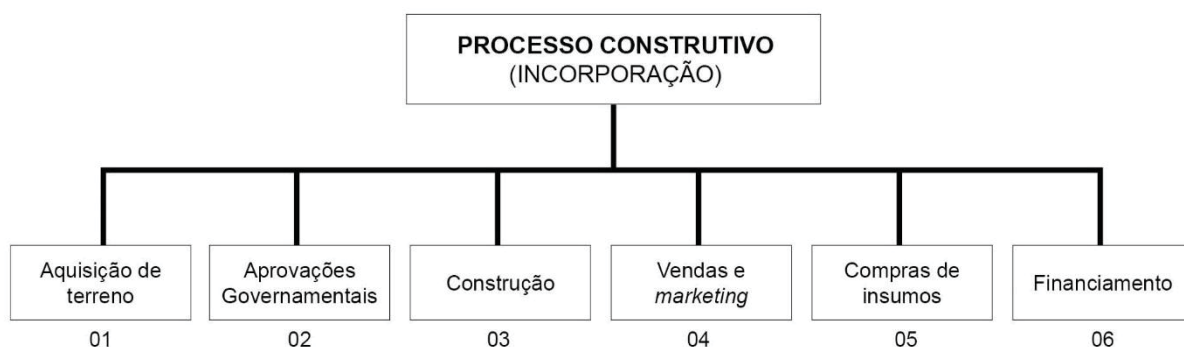
Para a obtenção da viabilidade econômica, as incorporadoras possuem um processo de produção que se divide em seis etapas (FIGURA 11). Considera-se que a escala de cada uma dessas etapas do processo construtivo vincula-se diretamente com o porte da empresa envolvida (SHIMBO, 2010).

Segundo Shimbo (2010), a primeira etapa é de aquisição de terrenos, que transcorre em dois momentos: a avaliação do terreno e o estudo de viabilidade. Esta etapa só acontece após a realização de pesquisas de mercado (potenciais compradores, características da vizinhança, renda média da população), para que então seja executado um estudo de viabilidade.

O investimento em terrenos pode acontecer em larga escala, com o objetivo de formar um banco de terras para incorporadora. Após a compra dos terrenos, inicia-se o processo de obtenção de aprovações governamentais, baseadas nas leis de zoneamento, planos diretores, código de obras e edificações, podendo envolver desde autorização de construção até licenças ambientais, dependendo da escala e da localização.

A construção compreende o gerenciamento, controle e execução, e pode ocorrer após ou simultaneamente às vendas, *marketing* e a compra dos insumos. Por fim, o financiamento ao cliente, dependendo do porte da empresa, pode ocorrer de três formas: diretamente com a construtora, com a CEF ou com bancos comerciais (SHIMBO, 2010).

FIGURA 11 – ETAPAS DO PROCESSO CONSTRUTIVO HABITACIONAL NA INCORPORAÇÃO BRASILEIRA



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de SHIMBO (2010)

Como o PMCMV Faixa 1 delega ao mercado imobiliário parte das responsabilidades de decisões e execução do processo construtivo, a produção e lucratividade da incorporação imobiliária acima descritos inserem-se dentro do programa habitacional, observando-se similaridades e discrepâncias em relação à incorporação exclusivamente realizada pelo mercado, fruto do próprio desenho do Programa, conforme se apresenta seguidamente.

#### 4.2 A LÓGICA DA INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Como todas as moradias urbanas na RMC no âmbito do PMCMV foram concebidas por construtoras, a estrutura de gestão e produção das mesmas no Faixa 1 não seguiu rigorosamente as etapas de produção e lucratividade da tradicional incorporação imobiliária, na medida que dentro desta faixa as atribuições dos agentes são divididas. Enquanto a incorporação e a comercialização tornam-se responsabilidade da ação conjunta entre a CEF e as Companhias de Habitação local, ou Secretarias Municipais, as construtoras são responsáveis pela elaboração dos projetos, construção e gestão obra.

Nessa estrutura, o Estado é o agente da demanda, cumprindo papel de incorporador, a partir do momento em que promove e articula as ações necessárias para a produção da habitação. Ele agencia a aquisição de terras, seleciona a demanda, a origem dos recursos e contrata as empresas construtoras para produção das unidades habitacionais (SHIMBO, 2010).

O objeto do contrato das construtoras pode abranger desde despesas com terreno, infraestrutura interna, edificações, equipamentos, infraestrutura externa, e como o programa estabelece um custo fixo para as unidades, esse valor precisa ajustar-se ao padrão de obtenção de lucratividade da empresa (ROLNIK, 2014).

O desenho do PMCMV, centrado na concessão de subsídios à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a compreensão do padrão da lucratividade das construtoras associadas, que continua sendo a transformação do uso do solo urbano, mas não incorpora a expectativa de valorização imobiliária. Isso acontece porque diferente da lógica tradicional do mercado, a receita da empresa contratada é inalterável. Ou seja, o VGV não é determinado pela iniciativa privada, mas pela concessão de subsídios públicos previamente fixados pelo Programa, estabelecendo um “teto” para o custo das unidades habitacionais (ROLNIK, 2014).

As disposições que tratam do teto para a construção das unidades habitacionais constam das Portarias do Ministério das Cidades, publicadas de 2009 até 2018, segundo no Diário Oficial da União (DOU). Essas Portarias estabelecem diretrizes gerais a respeito da aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do PAR e do PMCMV, determinando tanto o valor que a construtora recebe por moradia entregue, quanto as obrigações e condições para que esse valor seja repassado.

Foi possível verificar os valores máximos das unidades habitacionais definidos nas Portarias para os municípios da RMC segundo a tipologia - apartamento ou casa/sobrado. Nela foi possível verificar que o valor do apartamento é mais lucrativo, pois o subsídio é maior e o valor da terra é dividido pelo número de apartamentos construídos (TABELA 13).



TABELA 13 – PORTARIAS SOBRE OS VALORES MÁXIMOS DAS UNIDADES HABITACIONAIS 2009-2018

PORTARIA	VALOR MÁXIMO DAS UNIDADES (R\$)		LOCALIZAÇÃO (PR)
	APARTAMENTO	CASA/SOBRADO	
PORTARIA Nº 139, DE 13 DE ABRIL DE 2009	45.000	41.000	Capital e respectivas regiões metropolitanas e demais municípios
PORTARIA Nº 93 DE 24 DE FEVEREIRO DE 2010	45.000	41.000	Capital e respectivas regiões metropolitanas e demais municípios
PORTARIA Nº 325, DE 07 DE JULHO DE 2011	56.000	55.000	Capital e respectivas regiões metropolitanas
	51.000	50.000	
PORTARIA Nº 465, DE 3 DE OUTUBRO DE 2011	56.000	55.000	Capital e respectivas regiões metropolitanas
	54.000 (1)	52.000 (1)	
PORTARIA Nº 168, DE 12 DE ABRIL DE 2013	64.000	64.000	Capital e respectivas regiões metropolitanas
	54.000(2)	52.000 (2)	
PORTARIA Nº 158, DE 6 DE MAIO DE 2016	88.000 (3)	85.000	Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles
	125.000 (4)		Sul
	70.000 (4)		Capital e respectivas regiões metropolitanas
PORTARIAS Nº 267, DE 22 DE MARÇO DE 2017	88.000 (3)	85.000	Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles
	125.000 (5)		
PORTARIA Nº 114, DE 9 DE FEVEREIRO 2018	88.000 (3)	85.000	Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles
	125.000 (6)		

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de publicações do DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (2018)

NOTA (1): Os valores máximos de aquisição das unidades, dispostos nesse item, somente podiam ser praticados até 31 de dezembro de 2011, obedecendo as especificações técnicas mínimas disponíveis no endereço eletrônico [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

NOTA (2): Projetos compatíveis com as regras vigentes até 8 de julho de 2011 e contratados até dezembro de 2011 (acrescido revestimento cerâmico nos pisos de todos os cômodos e em áreas molhadas)

NOTA (3): Além da tipologia apartamento, esse valor compreendia também casa sobreposta.

NOTA (4): Valores máximos de aquisição por unidade habitacional nas operações de requalificação de imóveis.

NOTA (5): Valor referente às operações vinculadas às intervenções inseridas no PAC, contratadas a partir da publicação desta portaria e até 31 de dezembro de 2016, que não atendessem ao disposto na Portaria nº 146, de 2016, e que atendessem às especificações vigentes até 26 de abril de 2016.

NOTA (6): Valor máximo de aquisição por unidade habitacional referente as operações de requalificação de imóveis.

Como o valor do VGV é fixado por meio das Portarias do Ministério das Cidades, a margem da lucratividade das empresas recai sobre as variáveis restantes: custos de construção das unidades, onde o valor de terreno é significativo; custos operacionais e legais; e custos administrativos.

Vale destacar que, se por um lado o VGV tem valor fixo, tornando-se uma limitante, alguns custos e riscos são reduzidos pela própria formatação do Programa. Como a demanda de moradias é determinada pelas Prefeituras Municipais, e o repasse financeiro é feito pela CEF, no Faixa 1 a construtora não é responsável pela comercialização e a entrega dos empreendimentos, reduzindo custos operacionais, como aqueles referentes ao *marketing* e aos plantões de vendas. São reduzidos ainda riscos de inadimplência, que ficam a cargo do poder público, que atua como incorporador.

Em relação aos custos legais, tais como impostos e taxas, o poder público concede às construtoras algumas vantagens, como a flexibilização da legislação nos zoneamentos, redução de impostos, taxas e do período de aprovação dos empreendimentos, por se tratarem de produção habitacional de interesse social.

Desta forma, os custos de construção são a maior variável trabalhada pelas construtoras, na qual o custo do terreno é uma condicionante significativa para a taxa de lucro final. Uma das estratégias utilizadas é a busca por inserções urbanas para os empreendimentos habitacionais em locais afastados da área urbanizada, onde o preço do metro quadrado do terreno é menor, devido à localização e carência ou inexistência de infraestrutura. Assim disputa pelo lucro a partir do preço do terreno é uma variável de suma importância também para o morador, a partir do momento em que ela determinará a inserção urbana, ou seja, o acesso à cidade urbanizada ou não.

Resumidamente, as variáveis que podem ser reduzidas do custo, fruto do formato do Programa, são operacionais e legais, além da flexibilização de legislação. Assim, para maior obtenção de viabilidade, as construtoras atuam sobre a redução dos custos da produção, com padronização de projetos, ampliação de escala e encurtamento do tempo de execução de obra (ROLNIK, 2014).

Esses custos precisam "caber na conta", ou seja, no valor do produto entre o número de unidades da operação e o teto do valor unitário financiável para a localidade em questão. Nessa sistemática, a receita da construtora contratada é inalterável, de modo que sua margem de lucro depende apenas da redução dos custos mencionados. Ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos são fatores que não exercem qualquer influência positiva sobre a taxa de retorno das construtoras (ROLNIK, 2014, p.10).

Os municípios podem ter papel ativo na alocação de terrenos para essa finalidade, com contrapartidas financeiras e doações, no entanto, como verificado em entrevista com construtoras atuantes na execução do PMCMV, essa contrapartida não esteve presente em Curitiba. Segundo a CEF<sup>11</sup> (ENTREVISTA 4, 2018) e relato do sócio-administrador da AM5 Construções Ltda<sup>12</sup> (ENTREVISTA 1, 2018), responsável pelo maior empreendimento do Faixa 1 no sul do Brasil no período, nenhum dos terrenos, mesmo aqueles de propriedade da COHAB-CT, foram doados para as construtoras.

Esta foi uma característica da execução do PMCMV em Curitiba. Segundo relato do sócio-administrador da Construtora Piacentini<sup>13</sup> (ENTREVISTA 2, 2018), construtora do Faixa 1 em outros municípios no sul do Brasil, todos os seus empreendimentos receberam doações e contrapartidas das Prefeituras Municipais, no entanto, nenhum desses municípios pertencia à RMC. O empreendedor justificou a escolha dos locais de atuação, no interior do Paraná, pelos altos preços dos terrenos na RMC, fato que segundo avalia, tornaria os empreendimentos de alto risco de viabilidade econômica para a construtora.

Embora não tenha participado com contrapartidas de terrenos, o poder público no município de Curitiba atuou com mudanças de zoneamento, flexibilização de parâmetros construtivos e de ocupação, permitindo acréscimos no potencial construtivo daqueles situados nos Setores Especiais de Interesse Social – SEHIS. Segundo o Zoneamento do município de Curitiba no ano de 2010 e o vigente do ano de 2015, a demarcação das SEHIS não foram modificadas (FIGURA 12).

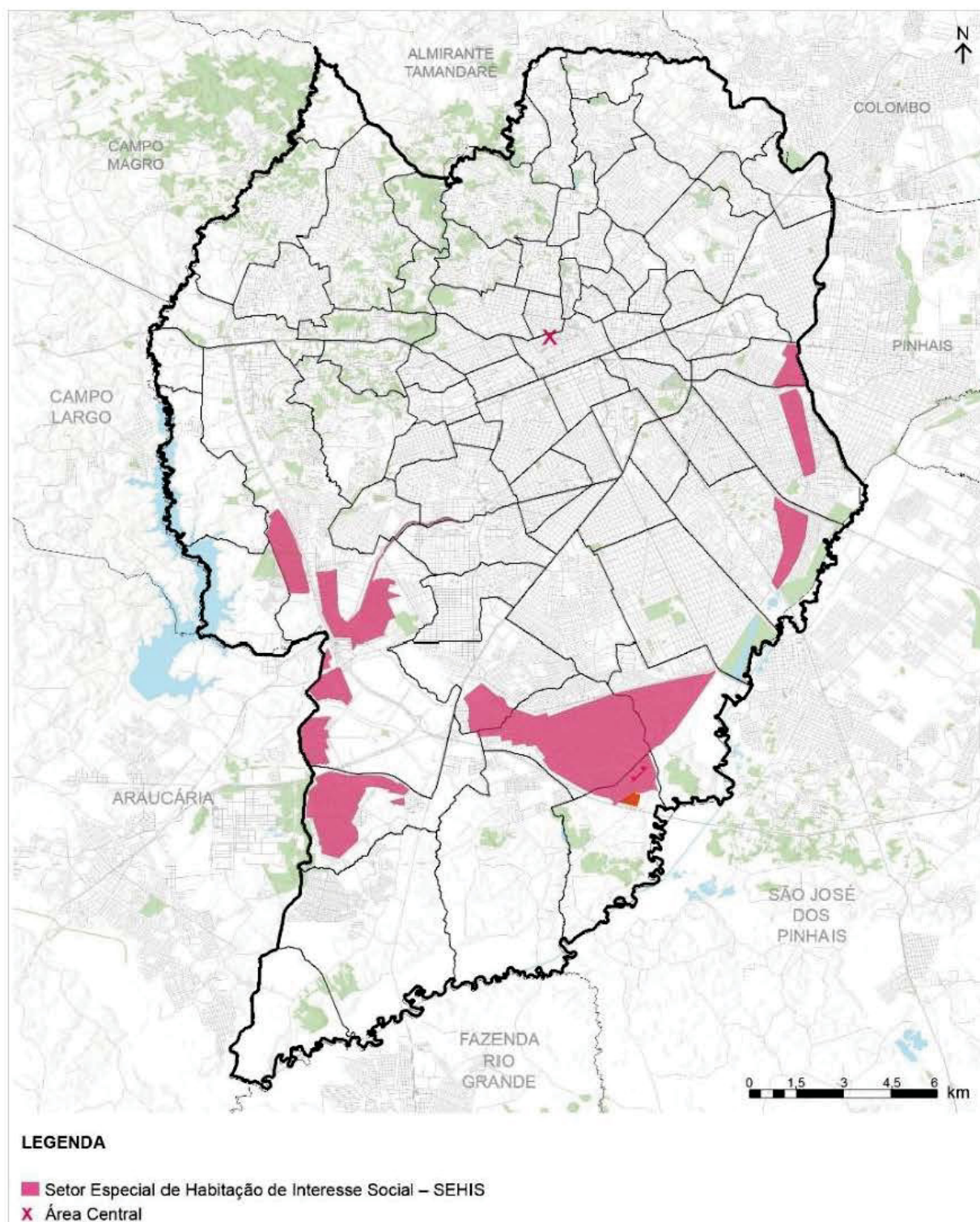
---

<sup>11</sup> Gerência de Habitação, CEF Curitiba (ENTREVISTA 4, 2018).

<sup>12</sup> Sócio administrador da construtora AM5 Construções Ltda (ENTREVISTA 1, 2018).

<sup>13</sup> Sócio-administrador da Construtora Piacentini, responsável pelos empreendimentos do PMCMV em diversos municípios no interior do Paraná. (ENTREVISTA 2, 2018).

FIGURA 12 – LOCALIZAÇÃO DAS SEHIS NO MUNICÍPIO DE CURITIBA 2000 E 2015



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IBGE (2018) E IPPUC (2000 E 2015)

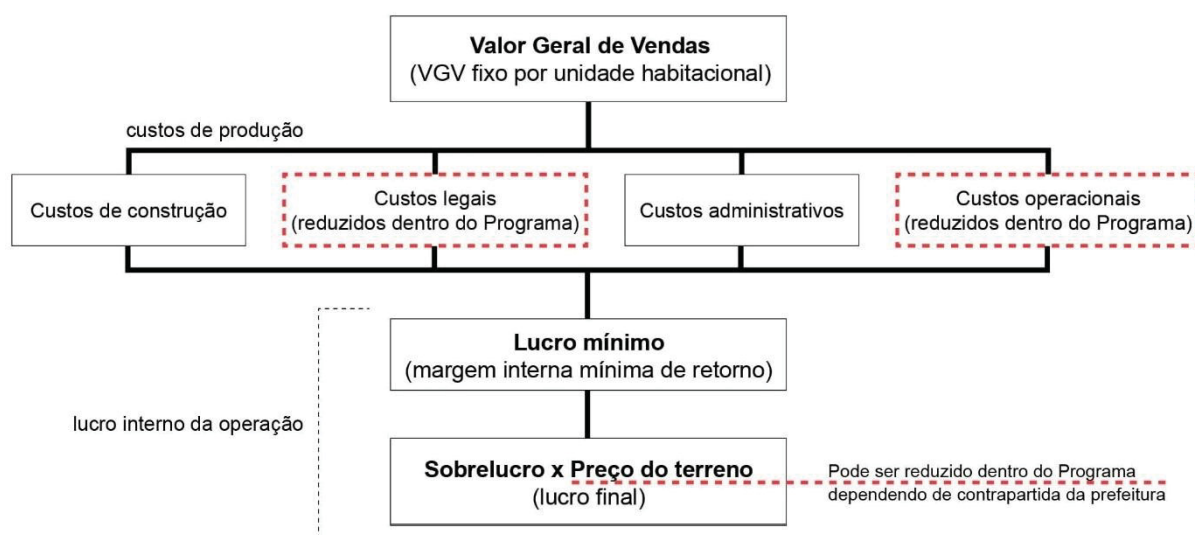
Os SEHIS no município de Curitiba foram direcionados para espaços mais periféricos, em geral em novas frentes de expansão, precariamente servidas de infraestrutura e serviços, implicando na produção de moradia em regiões de menor



preço da terra. Atualmente, dez anos após a implementação do programa, todas essas áreas encontram-se ocupadas, sem, no entanto, possuírem equipamentos sociais e serviços urbanos necessários para dar condições de habitabilidade plena, se comparados dos presentes em regiões mais centrais.

Entendendo que grande parte dos empreendimentos do Faixa 1 foram implantados em áreas de SEHIS, o cálculo de lucratividade das construtoras quando inseridas no PMCMV tiveram redução nos custos legais. Considerando o VGV fixo, para além da redução dos custos legais, alguns custos operacionais também foram diminuídos em relação a incorporação imobiliária fora do Programa (FIGURA 13).

FIGURA 13 – CÁLCULO DE LUCRATIVIDADE DA CONSTRUTORA DENTRO DO PMCMV FAIXA 1



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de SHIMBO (2010) E HOYLER (2014)

Como os riscos das construtoras estão circunscritos ao processo de construção, o atraso na execução das obras é uma variável importante, pois o valor por unidade habitacional não sofre correção após assinatura do contrato. Para diminuição desse risco, o cronograma entre a aprovação do projeto, assinatura do contrato e execução da obra precisa correr conforme o previamente estipulado.

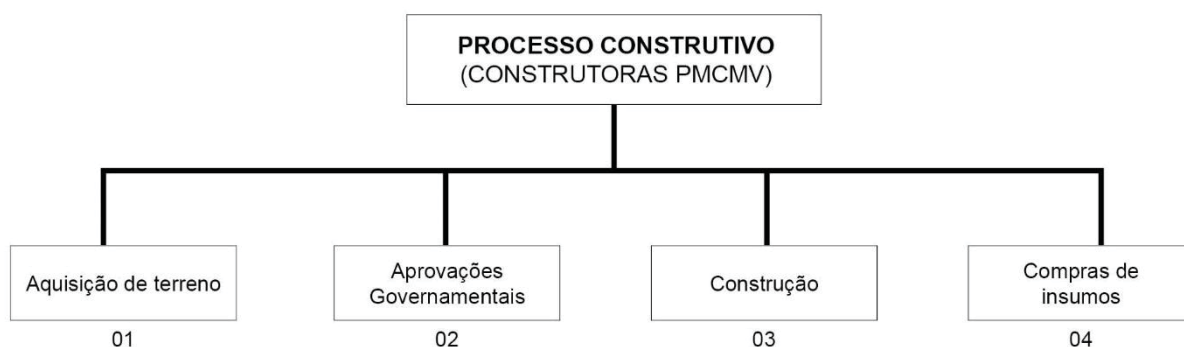
Conforme apresentado no capítulo anterior, pode-se observar que todas as construtoras atuantes na metrópole de Curitiba se utilizaram da estratégia de pouquíssimas tipologias, copiadas inúmeras vezes, reduzindo assim seus custos e potencializando a margem de lucro, por meio da padronização e dos ganhos de escala. Como já afirmado, o próprio desenho do Programa não contribui para a

flexibilidade de tipologias, a partir do momento em que apresenta requisitos pré-definidos pouco flexíveis, como área da unidade, tipo de revestimentos externo, coberturas e esquadrias (CEF, 2018).

A partir da Portaria do Ministério das Cidades nº 325, de 07 de julho de 2011, os empreendimentos na forma de condomínios deveriam ser segmentados em número máximo de 300 unidades habitacionais. Aqueles que somassem mais de mil unidades no total, deveriam garantir áreas para implantação de equipamentos públicos para a demanda, como áreas de lazer. Considerando tal exigência, uma consequência da busca pela lucratividade pelas construtoras foram os megaempreendimentos, aqueles com mais de três conjuntos, ou seja, mais de mil moradias, pois reduziram trâmites burocráticos relacionados a diversas aprovações, como avaliações de projetos, análises de documentação e custos de contratação.

A partir das características do Programa, observou-se que seu processo de produção também difere da incorporação tradicional. Das seis etapas de produção da incorporação tradicional, duas são inexistentes para as construtoras dentro do PMCMV Faixa 1: o processo de vendas e *marketing*, e o financiamento do cliente, que ficam totalmente a cargo da CEF. Assim o processo construtivo resultante divide-se em quatro etapas: aquisição dos terrenos, aprovações governamentais, gerenciamento, controle e execução e as compras de insumos (FIGURA 14).

FIGURA 14 – ETAPAS DO PROCESSO CONSTRUTIVO HABITACIONAIS NO PMCMV



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de SHIMBO (2010)

#### 4.3 CARACTERÍSTICAS DOS EMPREENDIMENTOS: O CASO DOS CONJUNTOS PARQUE IGUAÇU E RESIDENCIAL NOVO BAIRRO

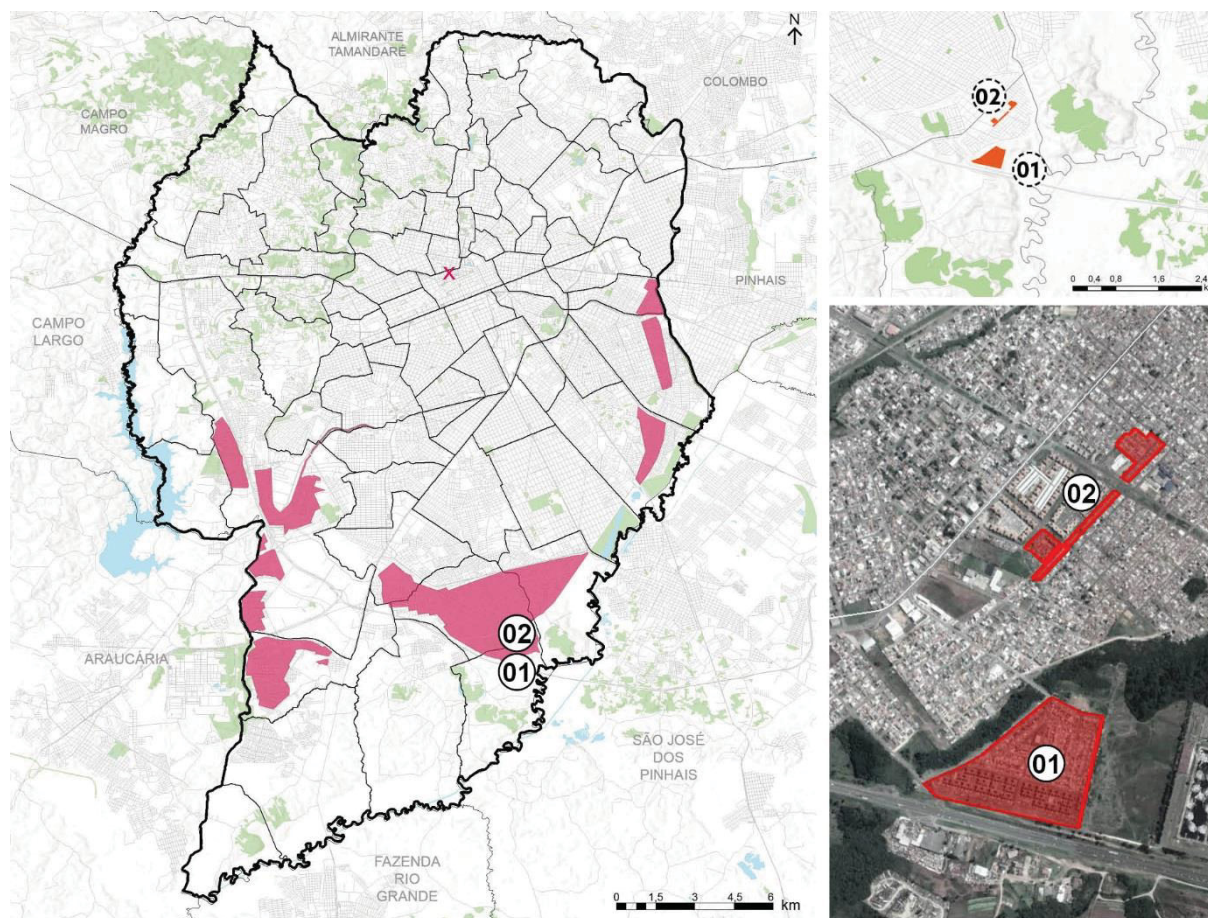
Para aferição do Custo Global de Implantação, sob o ponto de vista metodológico, foram selecionados dois dos 26 empreendimentos Faixa 1 contratados na RMC. Esses empreendimentos foram o Conjunto Parque Iguaçu e o Conjunto Residencial Novo Bairro, implantados no bairro Ganchinho ao sul do município de Curitiba, que juntos conformaram o maior empreendimento da RMC do Faixa 1 do PMCMV, e também o maior do sul do Brasil na época contratada, totalizando 1.724 moradias, contratadas e entregues (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2018).

Como os empreendimentos analisados tiveram seus contratos assinados no final de 2009 e início de 2010, a legislação vigente que regulamentava o Programa era a Lei Nº11.977 de julho de 2009 (BRASIL, 2009) e a Portaria nº139, de 13 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), que determinava os valores máximos das unidades habitacionais.

A localização dos dois empreendimentos citados encontra-se no sul do município de Curitiba, divisa com o município de São José dos Pinhais (FIGURA 15).



FIGURA 15 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E RESIDENCIAL NOVO BAIRRO



#### LEGENDA

- 01 Conjunto Parque Iguaçu (Ganchinho - Curitiba)
- 02 Residencial Novo Bairro (Ganchinho - Curitiba)
- X Área Central
- Setor Especial de Habitação de Interesse Social – SEHIS

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) e GOOGLE (2018)

Os conjuntos foram projetados e construídos pela construtora AM5 Construções, empresa local fundada em 1978, que até o momento da execução do empreendimento não possuía experiência com produção nessa faixa de renda. A construtora até o período era especializada em produção habitacional predominantemente da classe C, em empreendimentos que variavam de R\$200.000 à R\$ 1.000.000 por unidade (ENTREVISTA 1, 2018).

O processo de contratação, segundo o construtor, partiu de um convite da COHAB-CT a diversas construtoras locais para a proposição de projetos para o Faixa 1, em um terreno específico localizado no bairro Ganchinho. Esse terreno abrigou o

Conjunto Parque Iguaçu, com contrato assinado no final de 2009, enquanto o segundo empreendimento, Conjunto Residencial Novo Bairro, teve seu contrato assinado no início de 2010, ambos regidos pela mesma Portaria.

Justifica-se a escolha de analisar ambos os empreendimentos, uma vez que, segundo o sócio-administrador e engenheiro responsável, os projetos e os contratos foram elaborados para ambos, e, portanto, o modelo de custos empreendidos está interligado. Segundo o construtor, para aprovar mais agilmente, a construtora levantou todas as contrapartidas institucionais necessárias, os serviços urbanos, a infraestrutura, e a COHAB-CT apresentou para a CEF todos os compromissos assumidos pela Prefeitura Municipal, Companhia Paranaense de Energia (Copel) e Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) (ENTREVISTA 1, 2018).

FIGURA 16 – IMPLANTAÇÃO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) E GOOGLE (2018)

No Conjunto Parque Iguaçu foram entregues 1.411 moradias, distribuídas em uma área de 130.000 metros quadrados, subdivididos em Conjunto Parque Iguaçu I, II e III, com tipologia de casas térreas, sobrados e condomínios de apartamentos, em edifícios de quatro pavimentos cada (FIGURAS 16; FIGURA 17; FIGURA 18):

- a) O Parque Iguaçu I é formado por 416 apartamentos, duas quadras poliesportivas, e dois salões de festa;
- b) O Parque Iguaçu II é formado por 352 apartamentos, uma quadra esportiva e um salão de festa;
- c) O Parque Iguaçu III compõe-se de 560 sobrados e 83 casas térreas, sendo que 323 moradias foram reservadas para a demanda da fila de inscritos na COHAB-CT e 320 destinadas às famílias que viviam em



favelas e foram realocadas dos assentamentos de origem. Nessas unidades, foram reassentados moradores das vilas Belo Ar, Ipiranga, Bons Amigos, Parque Náutico, Barracão, Icaraí, Cristo Rei, 23 de agosto, Pantanal e Parolin, que correspondiam a favelas situadas em diferentes regiões da cidade.

FIGURA 17 – EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU



FONTE: COHAB-CT (2018)

FIGURA 18 – SOBRADOS DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU



Fonte: COHAB-CT (2018)

O Conjunto Residencial Novo Bairro foi subdivido em Conjunto Residencial Novo Bairro I, II, III, IV e V, com tipologias de casas térreas, sobrados e condomínio de apartamentos em edifícios de quatro pavimentos (FIGURA 19; FIGURA 20; FIGURA 21):

- a) O Residencial Novo Bairro I é composto por 35 sobrados;
- b) O Residencial Novo Bairro II por 57 sobrados;
- c) O Residencial Novo Bairro III por 109 sobrados;
- d) O Residencial Novo Bairro IV por 112 apartamentos;

Para viabilização econômica do empreendimento, o construtor assinou o contrato incluindo um empreendimento do Faixa 2, o Novo Bairro V, com 336

apartamentos. Segundo relato do construtor, a construção do Faixa 2 possui poucas especificações que se diferenciam em relação ao Faixa 1, no entanto, a margem de lucro é maior (ENTREVISTA 1, 2018).

Assim como o Parque Iguaçu, no Conjunto Residencial Novo Bairro também houve reassentamento de moradores de favela, provenientes das vilas Americanas, Coqueiros, Nova Aurora e Formosa.

Grande parte do número de moradias do Faixa 1 em Curitiba foi utilizado pela COHAB-CT para reassentamento de favelas em áreas consideradas de risco<sup>14</sup>, cerca de 50% das unidades entregues (VASCO, 2018). Esse número teve como base a Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa (BRASIL, 2011).

FIGURA 19 – IMPLANTAÇÃO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018) E GOOGLE (2018)

---

<sup>14</sup> Tendo como base a Portaria n.º 610 do Ministério das Cidades que dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do programa.

FIGURA 20 – EDIFÍCIOS DE APARTAMENTOS DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO



FONTE: GOOGLE (2018)

FIGURA 21 – SOBRADOS DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO



FONTE: COHAB-CT (2018) E GOOGLE (2018)

#### 4.4 CUSTO EMPREENDIDOS PELAS CONSTRUTORAS NOS CASOS ESTUDADOS

A viabilização da construção é fácil de ser feita, repetida, ensinada. Quando passa para a parte da viabilização do contrato como um todo, incluindo todos os aspectos externos, entra em um problema social, que não está nas famílias a serem atendidas, mas quem diz que está atendendo as famílias, e é o que a gente teve lá. Esse custo ultrapassou o limite de 15%, os custos indiretos, inesperados, promovidos por tudo isso (ENTREVISTA 1, 2018).

Como previamente apresentado, o escopo do contrato das construtoras pode abranger diversas despesas, e seu padrão de lucratividade passa por custos empreendidos, deduções efetuadas e lucro obtido.

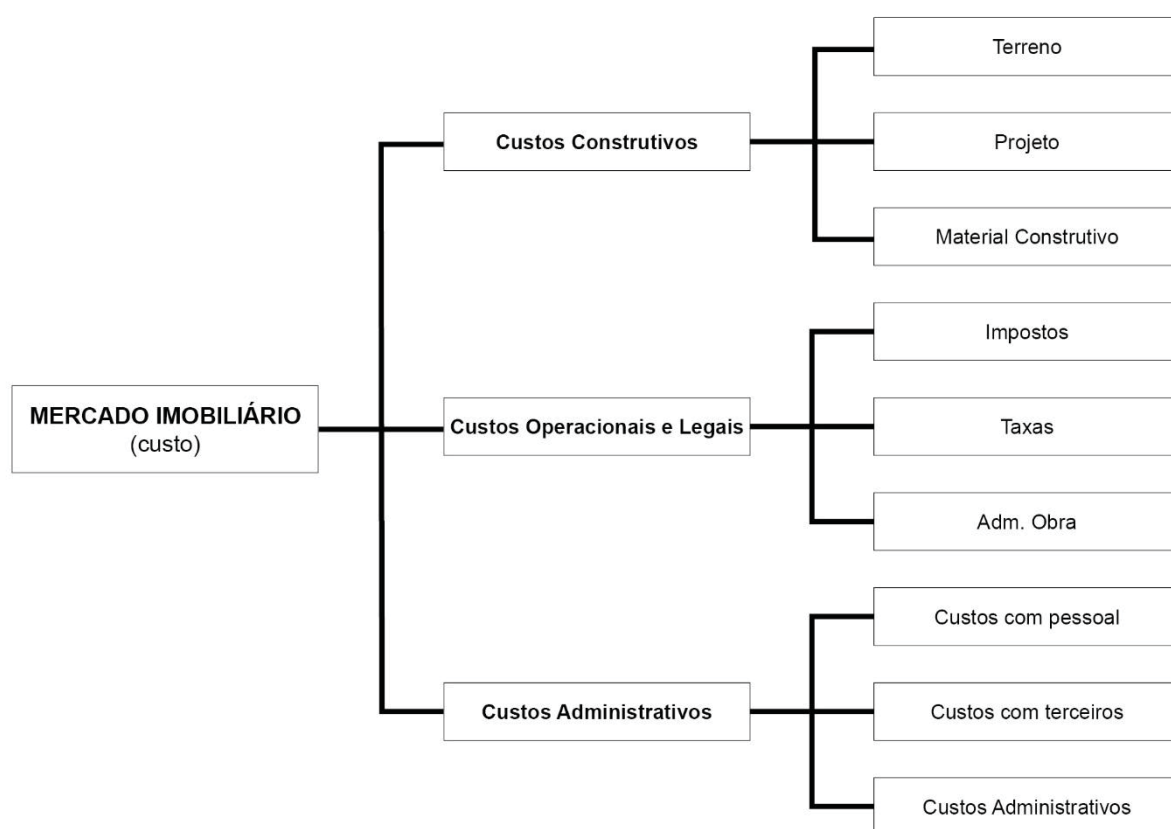
Os custos empreendidos pelas construtoras se iniciam na elaboração dos projetos e se encerram na entrega do empreendimento, compreendendo a aquisição do terreno, custos de construção (projeto, tecnologia, produtividade e material) e os custos operacionais e legais (impostos, taxas, custos administrativos). Como elas não



atuam como incorporadoras, alguns custos são reduzidos como os associados ao *marketing* relativos a comercialização e também aos riscos de inadimplência, que ficam a cargo do poder público, conforme já detalhado. Desta forma, a partir da análise do processo de lucratividade e produção do mercado imobiliário dentro do Programa, foi possível compor os custos de implantação para as construtoras atuantes de forma genérica (FIGURA 22).

Dependendo do contrato da construtora com a CEF, os custos construtivos podem ser para as edificações, equipamentos de uso comum e custos empregados na urbanização e infraestrutura interna. Para cada um desses existem valores diferentes para os projetos, sejam de arquitetura ou engenharia, material construtivo e tecnologia. Partindo do esquema genérico, e utilizando como caso os empreendimentos Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro, foi possível identificar os custos empreendidos.

FIGURA 22 – ESQUEMA GENÉRICO DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV PARA AS CONSTRUTORAS



FONTE: A autora (2018)

Os valores máximos de aquisição das unidades habitacionais, segundo a Portaria vigente na época em Curitiba e Região Metropolitana, foram fixados em R\$45.000,00 para tipologias de apartamento e R\$41.000,00 para tipologias de casa térrea ou sobrados (BRASIL, 2009). Portanto, o valor do VGV das construtoras atuantes nesse período é o valor máximo de aquisição por unidade, vezes o número total de unidades numa determinada tipologia.

A mesma Portaria também define algumas diretrizes gerais e diretrizes para a elaboração dos projetos. Em relação às diretrizes gerais, define-se que os projetos precisam ter soluções para eliminação de barreiras aos portadores de deficiências físicas, e também a reserva de 3% das unidades para atendimentos aos idosos, conforme previsto na Lei nº 10.741, de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso. Ambos os itens influenciam na elaboração dos projetos, pois especificam unidades térreas para esse público.

Em relação às diretrizes para a elaboração dos projetos, além das especificidades técnicas mínimas disponíveis nos endereços eletrônicos do Ministério das Cidades e da CEF na época, os projetos deveriam:

- a) Ser inseridos na malha urbana, contando com a existência de infraestrutura básica que permitissem ligações domiciliares de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, bem como vias de acesso e transportes públicos;
- b) Considerar a existência ou ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, saúde e lazer;
- c) Caso de empreendimentos que envolvessem loteamento, cuja infraestrutura não havia sido executada, o valor do investimento poderia compreender os custos da infraestrutura externa aos lotes adquiridos.

Na Lei Nº11.977, de julho de 2009, que revogou a Medida Provisória Nº459, de março de 2009, foi a primeira que dispôs a respeito do PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. A Lei referida dispunha no inciso primeiro do artigo 42 que os custos referentes a abertura de matrícula, registro de incorporação parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio e demais atos referentes à construção do empreendimento, teriam



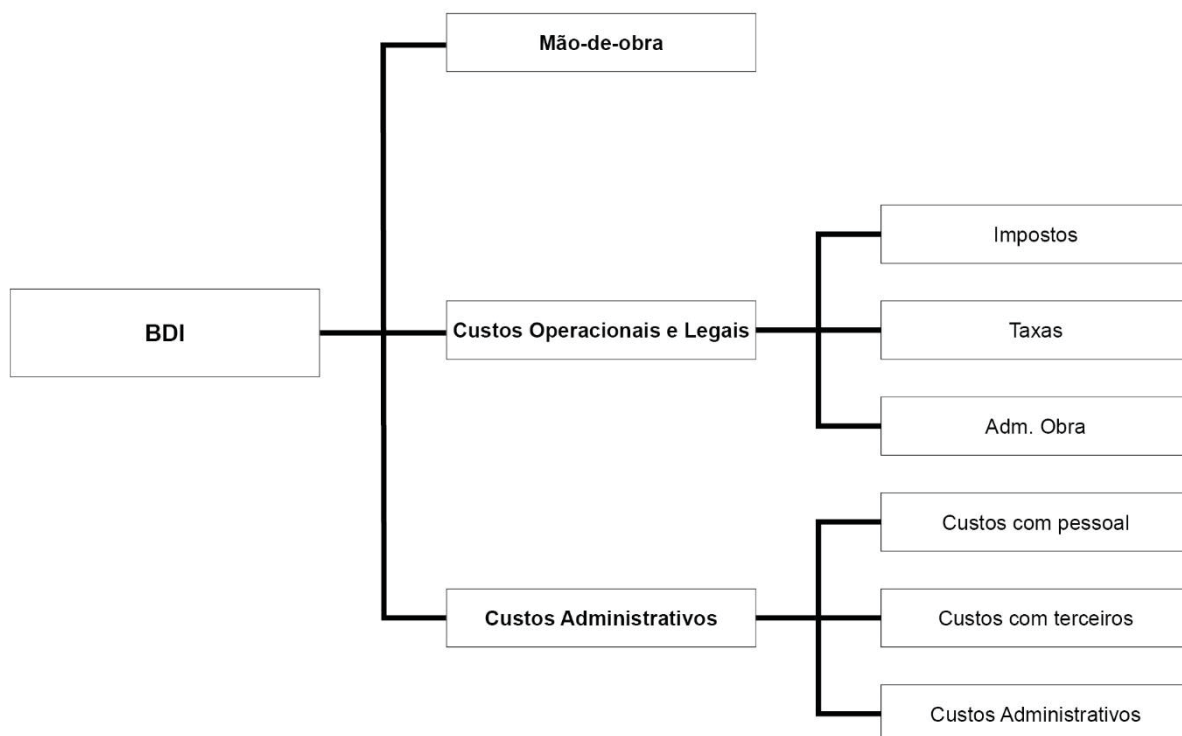
redução de 90% do valor para construção de unidades habitacionais inseridas no Faixa 1 do Programa. Essa determinação da lei garantiu uma diminuição significativa no valor dos custos legais da construção.

O artigo 73 da respectiva Lei também assegurou, do inciso primeiro ao quarto: condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum; disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda; condições de sustentabilidade das construções; e emprego de uso de novas tecnologias.

No ato da contratação a construtora precisava entregar à CEF um cronograma físico-financeiro dos empreendimentos. Nesse cronograma, a construtora era obrigada a descrever todos os custos de construção separadamente, o preço do terreno, os custos totais das edificações, dos equipamentos de uso comum, empreendidos na urbanização e infraestrutura interna, e para o PTTS, além de alguns custos adicionais e não incidentes. Nesses custos, que são deduções a serem efetuadas a partir do VGV, sempre é calculado os BDI – *Budget Difference Income*, comumente traduzido como Benefícios e Despesas Indiretas.

O BDI é o elemento orçamentário que se destina a cobrir os custos que em um empreendimento são considerados indiretos, como mão-de-obra, equipamentos e atendem o lucro, estes não expressam o custeio do material, nem elementos operacionais sobre o material. Ou seja, o lucro no construtor consta no valor do BDI. Nesses custos considerados indiretos, encontram-se também administração central do empreendimento, carga tributária nas várias esferas estatais, e uma margem de incerteza para eventuais contratemplos na obra (CREA-ES, 2010). Portanto, no esquema de orçamento que as construtoras entregaram à CEF, dentro do BDI de cada custo total de construção (edificações, equipamentos de uso comum, urbanização e infraestrutura interna), já estavam incluídos os custos operacionais e legais e o lucro (FIGURA 23).

FIGURA 23 – ESQUEMA DE BDI DO PMCMV PARA AS CONSTRUTORAS



FONTE: A autora (2018)

Como apresentado, o Conjunto Parque Iguaçu foi um empreendimento que compreendeu três conjuntos, somando 1.411 moradias, e o Conjunto Residencial Novo Bairro compreendeu quatro conjuntos com 313 moradias. Como o valor máximo de aquisição era distinto dependendo da tipologia, R\$45.000,00 para tipologias de apartamento e R\$41.000,00 para casas ou sobrados, o cálculo de VGV foi realizado a partir do montante de cada uma delas.

Para o Conjunto Parque Iguaçu foram contabilizadas 768 unidades de apartamento, resultando no montante de R\$ 34.560.000,00, e 643 unidades de casa/sobrado, somando R\$ 26.363.000,00. A soma desses valores totalizou um VGV de R\$ 60.923.000,00. No Conjunto Residencial Novo Bairro o VGV total foi de R\$ 13.281.000,00, sendo R\$ 5.040.000,00 referente a 112 apartamentos e R\$8.241.000,00 a 201 casas ou sobrados. Assim, o valor repassado pela CEF à construtora referente aos dois empreendimentos somou R\$ 74.204.000,00 (TABELA 14).

TABELA 14 – VGV<sup>15</sup> DO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO 2009-2010

EMPREENDIMENTO	TIPOLOGIA		VGV
	APARTAMENTO	CASA/ SOBRADO	
Conjunto Parque Iguaçu I	416		R\$ 18.720.000,00
Conjunto Parque Iguaçu II	352		R\$ 15.840.000,00
Conjunto Parque Iguaçu III		643	R\$ 26.363.000,00
<b>Total Conjunto</b>	<b>768</b>	<b>643</b>	<b>R\$ 60.923.000,00</b>
Residencial Novo Bairro I		35	R\$ 1.435.000,00
Residencial Novo Bairro II		57	R\$ 2.337.000,00
Residencial Novo Bairro III		109	R\$ 4.469.000,00
Residencial Novo Bairro VI	112		R\$ 5.040.000,00
<b>Total Conjunto</b>	<b>112</b>	<b>201</b>	<b>R\$ 13.281.000,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>880</b>	<b>844</b>	<b>R\$ 74.204.000,00</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do BRASIL (2009) E MINISTÉRIO DAS CIDADES (2018)

Desse valor do VGV total, a primeira dedução efetuada consta dos custos de construção – o preço do terreno. Segundo o construtor, o terreno do Parque Iguaçu foi indicado pela COHAB-CT para um estudo de viabilidade, pois tratava-se de uma área em que o proprietário possuía dívidas com a prefeitura e o valor de venda vinha sendo discutido diretamente com a COHAB-CT.

De acordo com o empreendedor, nessa faixa de renda o preço do terreno não poderia ultrapassar 10% do valor de contrato, pois do contrário inviabilizaria o negócio (ENTREVISTA 1, 2018). Desta forma, o preço dos terrenos que correspondem à área do Conjunto Parque Iguaçu, somou R\$ 3.500.000,00, valor que corresponde a 5,745% do VGV. Ou seja, para esse empreendimento o preço do terreno foi viável, segundo o construtor (TABELA 15).

No Conjunto Residencial Novo Bairro, o terreno era de posse da incorporadora Varuna Empreendimentos Imobiliários LTDA, e o preço somou R\$ 2.170.030,96, representando 16,34% do VGV, valor inicialmente inviável segundo o cálculo de lucratividade. No entanto, segundo a construtora, o estudo de viabilidade do Conjunto como um todo foi realizado incluindo o Conjunto Residencial Novo Bairro

<sup>15</sup> Valores máximos de aquisição das unidades habitacionais por tipologia vezes o número de unidades entregues segundo a Portaria Nº139, de 13 de abril de 2009.

V, empreendimento do Faixa 2, com 336 unidades de apartamentos, estratégia utilizada para a viabilização do negócio.

Apesar dos terrenos referentes às áreas do Conjunto Novo Bairro representarem valor inviável economicamente, quando estudadas as porcentagens somadas ao terreno do Conjunto Parque Iguaçu, a porcentagem média do VGV é de 7,64%, ou seja, menos de 10% do valor do contrato, fazendo com que o empreendimento se torne viável nesse aspecto (TABELA 15).

TABELA 15 – CUSTO EMPREENDIDOS NOS TERRENOS 2009-2010

EMPREENDIMENTO	VGV	PROPRIETÁRIO	PREÇO DO TERRENO	% SOBRE VGV
Conjunto Parque Iguaçu I	R\$ 18.720.000,00	Wilson Ronald Ribas Deconto	R\$ 818.630,00	4,373
Conjunto Parque Iguaçu II	R\$ 15.840.000,00		R\$ 691.370,00	4,364
Conjunto Parque Iguaçu III	R\$ 26.363.000,00		R\$ 1.990.000,00	13,247
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 60.923.000,00</b>		<b>R\$ 3.500.000,00</b>	<b>5,745</b>
Residencial Novo Bairro I	R\$ 1.435.000,00	Varuna Empreendimentos Imobiliários LTDA	R\$ 314.910,43	21,95
Residencial Novo Bairro II	R\$ 2.337.000,00		R\$ 518.744,02	22,2
Residencial Novo Bairro III	R\$ 4.469.000,00		R\$ 869.681,84	19,46
Residencial Novo Bairro IV	R\$ 5.040.000,00		R\$ 466.694,67	9,26
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 13.281.000,00</b>		<b>R\$ 2.170.030,96</b>	<b>16,34</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 74.204.000,00</b>		<b>R\$ 5.670.030,96</b>	<b>7,64</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Os custos construtivos empreendidos nas edificações envolvem projetos, arquitetônicos e civis, material construtivo e custos de administração da obra (como maquinário), e são responsáveis pelo maior montante a ser deduzido do VGV. Como o valor empreendido nos conjuntos excederam o valor do VGV inicial, as tabelas seguintes serão referentes ao valor total empreendido.

Foi possível verificar o montante referente ao custo direto das edificações, o BDI da construção e o custo total (ou VGV final), que representou quase de 76,39% do total, maior valor empreendido no empreendimento (TABELA 16).

TABELA 16 – CUSTO EMPREENDIDOS NAS EDIFICAÇÕES 2009-2010

EMPREENDIMENTO	CUSTO DIRETO	BDI construção	CUSTO TOTAL	% SOBRE VGV
C. P. Iguaçu I	R\$ 12.753.279,97	13,16% R\$ 1.678.372,99	R\$ 14.431.652,96	18,69%
C. P. Iguaçu II	R\$ 10.791.236,90	13,88% R\$ 1.498.266,26	R\$ 12.289.503,16	15,91%
C. P. Iguaçu III	R\$ 19.360.029,12	13,00% R\$ 2.516.803,79	R\$ 21.876.832,91	28,33%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 42.904.545,99</b>	<b>R\$ 5.693.443,04</b>	<b>R\$ 48.597.989,03</b>	<b>62,93%</b>
C. Res. Novo Bairro I	R\$ 136.244,46	13,74% R\$ 136.244,46	R\$ 1.127.834,38	1,46%
C. Res. Novo Bairro II	R\$ 1.615.840,02	13,74% R\$ 222.016,42	R\$ 1.837.856,44	2,38%
C. Res. Novo Bairro III	R\$ 3.091.340,17	13,74% R\$ 424.750,14	R\$ 3.516.090,31	4,55%
C. Res. Novo Bairro IV	R\$ 3.433.575,37	13,74% R\$ 471.773,26	R\$ 3.905.348,63	5,06%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 8.277.000,02</b>	<b>R\$ 1.254.784,28</b>	<b>R\$ 10.387.129,76</b>	<b>13,45%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 51.181.546,01</b>	<b>R\$ 6.948.227,32</b>	<b>R\$ 58.985.118,79</b>	<b>76,39%</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Os custos construtivos empreendidos nos equipamentos de uso comum seguiram a demanda estabelecida pela legislação vigente, envolvendo construção de quadras poliesportivas e salões de festas, além de projetos, arquitetônicos e civis, material construtivo e custos de administração da obra e foram responsáveis pela dedução do montante pouco mais de 1% do valor total empreendido (TABELA 17).

TABELA 17 – CUSTO EMPREENDIDOS NOS EQUIPAMENTOS DE USO COMUM 2009-2010

EMPREENDIMENTO	CUSTO DIRETO	BDI construção	CUSTO TOTAL	% SOBRE VGV
C. Parque Iguaçu I	R\$ 251.310,85	13,16% R\$ 33.073,32	R\$ 284.384,17	0,37%
C. Parque Iguaçu II	R\$ 155.110,42	13,88% R\$ 21.535,69	R\$ 176.646,11	0,23%
C. Parque Iguaçu III	R\$ 236.411,38	13,00% R\$ 30.733,48	R\$ 267.144,86	0,35%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 642.832,64</b>	<b>R\$ 85.342,49</b>	<b>R\$ 728.175,13</b>	<b>0,94%</b>
C. Res. Novo Bairro I				0,00%
C. Res. Novo Bairro II				0,00%
C. Res. Novo Bairro III				0,00%
C. Res. Novo Bairro IV	R\$ 103.047,08	13,74% R\$ 14.158,67	R\$ 117.205,75	0,15%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 103.047,08</b>	<b>R\$ 14.158,67</b>	<b>R\$ 117.205,75</b>	<b>0,15%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 745.879,72</b>	<b>R\$ 99.501,16</b>	<b>R\$ 845.380,88</b>	<b>1,09%</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Os custos relacionados à urbanização e infraestrutura interna dos empreendimentos envolvem também projetos, materiais construtivos e administração da obra, e deduziram o montante de 12,98% do valor empreendido no Parque Iguaçu.

Esse mesmo custo no Residencial Novo Bairro, foi de 1,70% do valor total desse empreendimento (TABELA 18).

TABELA 18 – CUSTO DE URBANIZAÇÃO E INFRAESTRUTURA INTERNA 2009-2010

EMPREENHIMENTO	CUSTO DIRETO	BDI construção	CUSTO TOTAL	% SOBRE VGV
C. Parque Iguaçu I	R\$ 2.732.170,39	13,16% R\$ 359.562,48	R\$ 3.091.732,87	4,00%
C. Parque Iguaçu II	R\$ 2.285.903,57	13,88% R\$ 317.377,17	R\$ 2.603.280,74	3,37%
C. Parque Iguaçu III	R\$ 3.828.324,99	13,00% R\$ 497.682,25	R\$ 4.326.007,24	5,60%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 8.846.398,94</b>	<b>R\$ 1.174.621,90</b>	<b>R\$ 10.021.020,84</b>	<b>12,98%</b>
C. Res. Novo Bairro I	R\$ 104.001,87	13,74% R\$ 14.289,86	R\$ 118.291,73	0,15%
C. Res. Novo Bairro II	R\$ 165.899,84	13,74% R\$ 22.794,64	R\$ 188.694,48	0,24%
C. Res. Novo Bairro III	R\$ 427.005,19	13,74% R\$ 58.670,51	R\$ 485.675,70	0,63%
C. Res. Novo Bairro IV	R\$ 457.761,13	13,74% R\$ 62.896,38	R\$ 520.657,51	0,67%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 1.154.668,03</b>	<b>R\$ 158.651,39</b>	<b>R\$ 1.313.319,42</b>	<b>1,70%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 10.001.066,97</b>	<b>R\$ 1.333.273,29</b>	<b>R\$ 11.334.340,26</b>	<b>14,68%</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Outro valor deduzido nos empreendimentos citados foi o Custo do Projeto de Trabalho Técnico Social, representando pouco mais de 0,5% do valor total, que apesar de ser custeado pela construtora, nos dois primeiros anos do Programa (até o fim de 2010), era executado pela CEF (ENTREVISTA 4, 2018).

TABELA 19 – CUSTO DO PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO E SOCIAL 2009-2010

EMPREENHIMENTO	VALOR	% SOBRE VGV
C. Parque Iguaçu I	R\$ 93.600,00	0,12%
C. Parque Iguaçu II	R\$ 79.200,00	0,10%
C. Parque Iguaçu III	R\$ 143.015,00	0,19%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 315.815,00</b>	<b>0,41%</b>
C. Res. Novo Bairro I	R\$ 7.805,18	0,01%
C. Res. Novo Bairro II	R\$ 12.726,47	0,02%
C. Res. Novo Bairro III	R\$ 24.357,24	0,03%
C. Res. Novo Bairro IV	R\$ 25.049,53	0,03%
<b>Total Conjunto</b>	<b>R\$ 69.938,43</b>	<b>0,09%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 385.753,43</b>	<b>0,50%</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Uma adversidade relatada pela construtora ligada a execução da obra foi relacionada a segurança. Segundo o construtor, muitos materiais foram roubados, totalizando quase dois milhões de reais em furto, assumidos pela própria construtora, na época (ENTREVISTA 1, 2018). A partir disso, para o contrato do Residencial Novo Bairro, foram adicionados outros custos, relacionados à segurança (TABELA 20).

TABELA 20 – OUTROS CUSTOS 2009-2010

EMPREENDIMENTO	ATIVIDADE	VALOR
Residencial Novo Bairro I	Seguros	R\$ 1.153,28
	Reg. contrato aquisição/produção unidades	R\$ 405,00
	Segurança adicional (2 meses pós conclusão)	R\$ 600,00
Residencial Novo Bairro II	Seguros	R\$ 1.973,59
	Reg. contrato aquisição/produção unidades	R\$ 405,00
	Segurança adicional (2 meses pós conclusão)	R\$ 600,00
Residencial Novo Bairro III	Seguros	R\$ 3.795,10
	Reg. contrato aquisição/produção unidades	R\$ 405,00
	Segurança adicional (2 meses pós conclusão)	R\$ 994,81
Residencial Novo Bairro IV	Seguros	R\$ 3.993,30
	Reg. contrato aquisição/produção unidades	R\$ 250,61
	Segurança adicional (2 meses pós conclusão)	R\$ 800,00
<i>Total Conjunto</i>		<i>R\$ 15.375,69</i>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>R\$ 15.375,69</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Desta forma, segundo o cronograma físico-financeiro entregue pela construtora, existem três montantes deduzidos que representaram os maiores valores nos empreendimentos – o preço do terreno, os custos construtivos das edificações e os custos construtivos relacionados a urbanização e infraestrutura interna (TABELA 21).

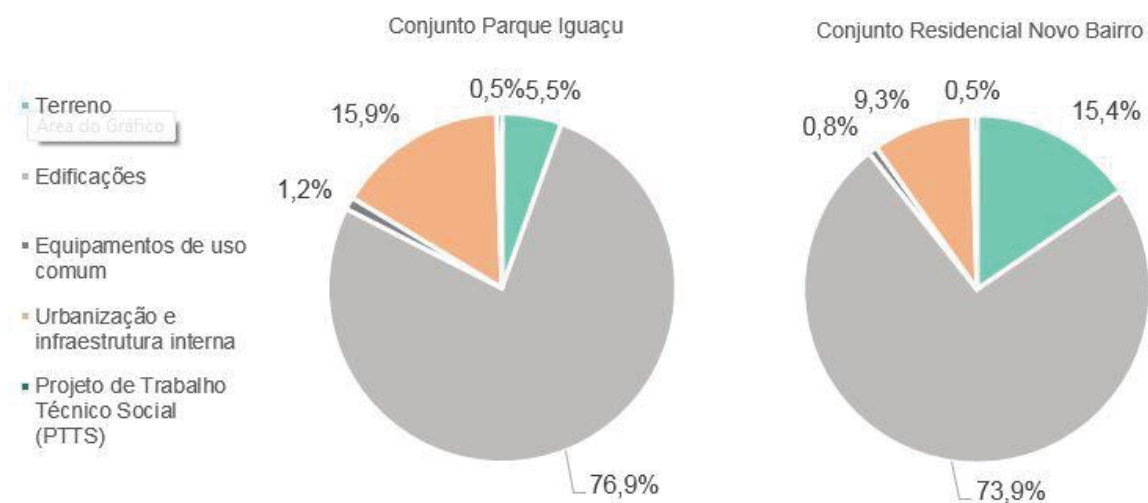
TABELA 21 – CUSTO TOTAL DO EMPREENDIMENTO 2009-2010

CONJUNTO PARQUE IGUAÇU		
TERRENO	R\$ 3.500.000,00	5,54%
EDIFICAÇÕES	R\$ 48.597.989,03	76,94%
EQUIPAMENTOS DE USO COMUM	R\$ 728.175,13	1,15%
URBANIZAÇÃO E INFRAESTRUTURA INTERNA	R\$ 10.021.020,84	15,86%
PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL (PTTS)	R\$ 315.815,00	0,50%
<i>Total Conjunto</i>	<i>R\$ 63.163.000,00</i>	<i>100%</i>
CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO		
TERRENO	R\$ 2.171.030,96	15,44%
EDIFICAÇÕES	R\$ 10.387.129,76	73,88%
EQUIPAMENTOS DE USO COMUM	R\$ 117.205,75	0,83%
URBANIZAÇÃO E INFRAESTRUTURA INTERNA	R\$ 1.313.319,42	9,34%
PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL (PTTS)	R\$ 69.938,43	0,49%
<i>Total Conjunto</i>	<i>R\$ 14.057.624,31</i>	<i>100%</i>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)



GRÁFICO 6 – CUSTO TOTAL DO EMPREENDIMENTO 2009-2010



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Além de todos os trabalhos acordados entre construtora e a CEF, foram realizados mais algumas obras para a viabilização do empreendimento, que entraram como aditivo de contrato e como custos não incidentes. De maneira geral, os custos não incidentes foram aqueles empreendidos e não contemplados no contrato inicial com a construtora.

Ambos os conjuntos, por solicitação da Prefeitura Municipal de Curitiba, foram aprovados como condomínios, não como loteamentos, acarretando um valor maior do que o inicialmente previsto, pelo acréscimo nos custos relacionados à urbanização e infraestrutura interna. Os custos são referentes a melhorias de infraestrutura urbana, como abertura de ruas, melhoria de trechos de ruas existentes, custeio de extensão de rede de água, custeio de extensão de rede de esgoto e reforço do coletor de esgoto. Esse valor representou 8,74% a mais do VGV inicial do empreendimento contratado (TABELA 22).

É importante a ressalva, que estes custos não-incidentes existem em decorrência da localização periférica do empreendimento, situado no limite da mancha de ocupação urbana.

TABELA 22 – CUSTO NÃO INCIDENTES NO EMPREENDIMENTO 2009-2010

EMPREENDIMENTO	ATIVIDADE	CUSTO	% SOBRE VGV
C. Parque Iguaçu I	Travessia Rua Alexandre Glenski, pavimentação trecho existente e trecho novo da Rua Alexandre Glenski	R\$ 166.250,00	0,22%
C. Parque Iguaçu II			0,00%
C. Parque Iguaçu III	Travessia Rua Silvio Corazza, PAVIM. pavimentação trecho existente e trecho novo da Rua Silvio Corazza	R\$ 140.400,00	0,19%
<b>Total Conjunto</b>		<b>R\$ 306.650,00</b>	<b>0,41%</b>
C. Res. Novo Bairro I	Abertura de ruas e obras de melhoria nas vias públicas, custo da extensão da rede de água, custo da extensão da rede de esgoto e reforço do coletor de esgoto	R\$ 1.529.690,09	2,06%
C. Res. Novo Bairro II	Abertura de ruas e obras de melhoria nas vias públicas, custo da extensão da rede de água, custo da extensão da rede de esgoto e reforço do coletor de esgoto	R\$ 1.547.822,68	2,09%
C. Res. Novo Bairro III	Abertura de ruas e obras de melhoria nas vias públicas, custo da extensão da rede de água, custo da extensão da rede de esgoto e reforço do coletor de esgoto	R\$ 1.577.473,35	2,13%
C. Res. Novo Bairro IV	Abertura de ruas e obras de melhoria nas vias públicas, custo da extensão da rede de água, custo da extensão da rede de esgoto e reforço do coletor de esgoto	R\$ 1.521.846,94	2,05%
<b>Total Conjunto</b>		<b>R\$ 6.176.833,06</b>	<b>8,32%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>R\$ 6.483.483,06</b>	<b>8,74%</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Tanto os outros custos (TABELA 20), quanto os custos não-incidentes referentes a infraestrutura viária, esgoto, rede elétrica (TABELA 22), foram acrescidos ao contrato inicial, sendo possível assim comparar a porcentagem a mais empreendida (TABELA 23; GRÁFICO 7). Assim como no restante da operação, construtora também retirou lucro de dentro do valor dos outros custos e custos não-incidentes.

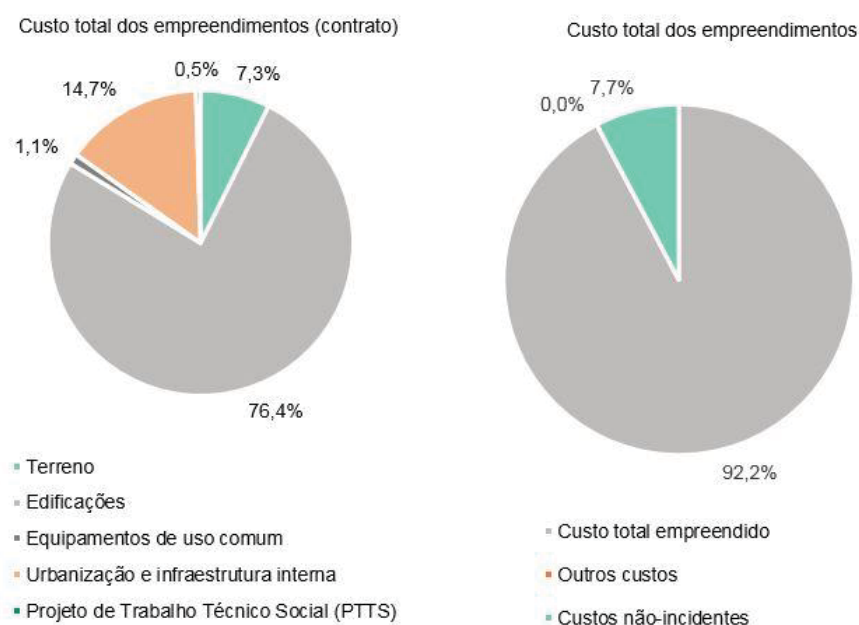
TABELA 23 – CUSTO TOTAL DOS EMPREENDIMENTOS (SOMADOS OS ITENS POSTERIORES AO CONTRATO INICIAL) 2009-2010

CUSTO TOTAL DOS EMPREENDIMENTO (FINAL)		
Custo total empreendido	R\$ 77.221.624,32	92,2%
Outros custos	R\$ 15.375,69	0,0%
Custos não-incidentes	R\$ 6.483.483,06	7,7%
TOTAL	R\$ 83.720.483,07	100,0%

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

Além dos 4% gastos a mais no VGV inicial, cerca de 8,4% a mais foi empreendido para os custos não incidentes, o que corresponde a 7,7% do total (GRÁFICO 7).

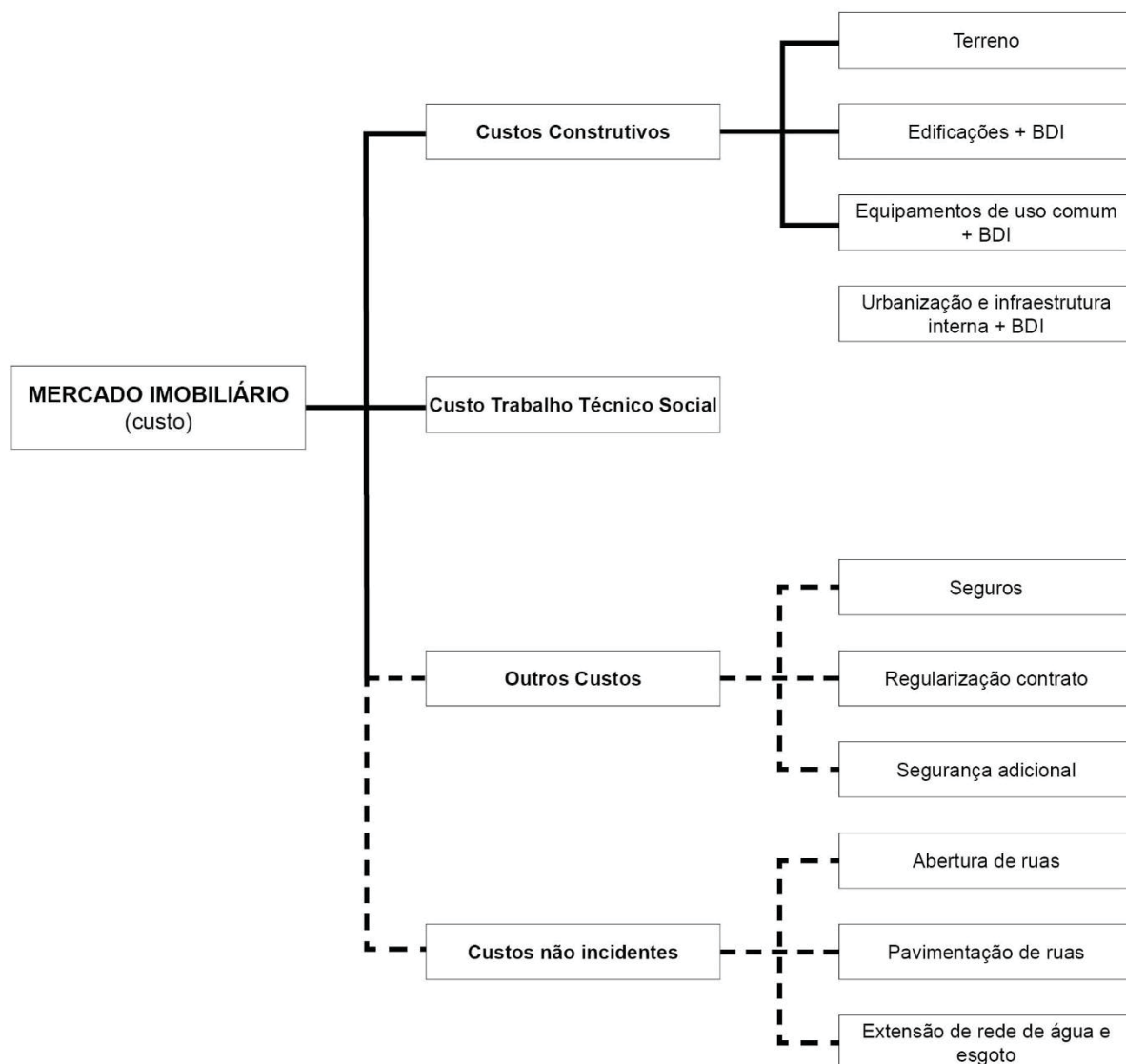
GRÁFICO 7 – CUSTO TOTAL DO EMPREENDIMENTO NO CONTRATO E CUSTO TOTAL FINAL 2009-2010



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

A partir dos custos empreendidos analisados, pode-se ajustar o esquema de custos na implantação do Conjunto Parque Iguaçu e do Conjunto Residencial Novo Bairro. O esquema (FIGURA 24) dista do original (FIGURA 19) a partir da identificação de que alguns itens como custos legais e custos administrativos foram agrupados no cálculo do BDI.

FIGURA 24 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV NO CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E NO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados da CEF (2019)

A partir dos cálculos realizados, compreendeu-se que se o VGV inicial foi R\$74.204.000,00 (100%), e os custos empreendidos pela construtora, terreno, edificações, equipamentos de uso comum, urbanização e infraestrutura interna e trabalho social, que já incluem no seu BDI o lucro, foi de R\$ 77.220.624,30, cerca de 4% a mais foi empregado nas construções. Portanto, conclui-se que o empreendimento não foi viável para a construtora, considerando que esses 4% a mais foram cobertos pela própria construtora, na retirada do valor do seu lucro líquido inicial, que segundo construtor, deveria ser de 8%.

Como os riscos das construtoras estão circunscritos ao processo de construção e o atraso na execução das obras é uma variável importante, pois o valor por unidade habitacional não sofre correção após assinatura do contrato, considerou-se que parte da perda de lucratividade deriva também do tempo que o empreendimento demorou para ficar pronto, cerca de quatro anos. No período do contrato foi assinado, o valor máximo das unidades definido pela Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009 (BRASIL, 2009), era 45 mil para apartamentos e 41 para sobrados e casas, quando o empreendimento foi entregue em 2013, o valor era de 64 mil por unidades habitacionais, segundo a Portaria Nº 168, de abril de 2013 (BRASIL, 2013).

É relevante destacar, que essa conclusão se baseia apenas nos empreendimentos Faixa 1 executados pela construtora. Como o Conjunto Residencial Novo Bairro V era Faixa 2 e foi utilizado como estratégia de viabilização econômica dos conjuntos como um todo, considerou-se, com base no relato do construtor, a possibilidade que este tenha equilibrado a viabilização econômica como um todo, embora tal cálculo não tenha sido objeto da presente pesquisa.

O capítulo seguinte compreende a análise dos custos empreendidos pelo poder público municipal na implantação e viabilização dos empreendimentos, com foco na adaptação do entorno às condições de habitabilidade plena.

## **5 O CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PARA O PODER MUNICIPAL**

Conforme apresentado, o PMCMV Faixa 1 vincula-se a hegemonia do mercado da construção civil na produção habitacional de interesse social, que prioriza a lucratividade. Como explicitado no capítulo anterior, o lucro a partir do preço do terreno é a variável de maior relevância para a viabilidade econômica do empreendimento, e constitui a principal relação da habitação social de mercado com o solo urbano. Em função disso, a estratégia utilizada pela iniciativa privada para aumento de seu lucro foi a inserção urbana em regiões periféricas, onde o preço da terra é mais barato, tornando consequentemente a operação mais viável economicamente para as construtoras. Tanto o Conjunto Parque Iguaçu, quanto o Conjunto Residencial Novo Bairro, encontram-se inseridos em regiões de expansão urbana, onde o preço da terra é menor em relação às áreas centrais do município, e, portanto, também não infraestruturadas.

O presente capítulo tem por objetivo compreender os itens necessários à qualificação da inserção urbana que compreendem a infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos sociais necessários ao atendimento da demanda resultante dos novos empreendimentos. O capítulo também tem como finalidade o entendimento dos custos absorvidos pelo poder público municipal durante ou após a execução dos empreendimentos para que essa qualificação acontecesse.

Hoje, seis anos após a entrega dos conjuntos, foi possível verificar quais demandas foram atendidas, e estimar os custos empreendidos pelo poder público nesses locais, bem como aquelas que não foram atendidas, e os custos que o seu pleno atendimento resultaria. Assim, o presente capítulo buscou levantar os custos empreendidos pelo Poder Público na concretização das condições de habitabilidade plena nos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 apresentados no capítulo anterior: o Conjunto Parque Iguaçu e Conjunto Residencial Novo Bairro.

Como não foi possível levantar os custos efetivamente empreendidos pelo poder público local junto à Prefeitura Municipal, que segundo seus gestores não dispunha de dados sistematizados e disponíveis para a pesquisa, foi utilizado o

procedimento metodológico proposto pelo Ministério das Cidades acerca da análise de Custos Referenciais (BRASIL, 2018).

De modo a responder o objetivo, o capítulo estrutura-se: (i) Na identificação do papel do Poder Público na inserção dos empreendimentos habitacionais, com foco nas atribuições estipuladas pelo próprio Programa; (ii) Na formatação, a partir de bibliografia específica, dos itens necessários para o atendimento das condições mínimas de qualidade da inserção urbana; (iii) Na identificação dos custos de implantação para a qualificação da inserção urbana; (iv) e, no levantamento dos custos de implantação nos empreendimentos estudados, tendo como base os tipos de inserções urbanas propostos pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018).

## 5.1 O PAPEL DO PODER PÚBLICO NA INSERÇÃO URBANA DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS

O PMCMV, como já referido no capítulo 3, organiza-se a partir de uma tríade de agentes: os associados ao Estado; as construtoras, representando a iniciativa privada; e os mutuários. Uma parte dessa tríade associa-se ao poder público em diversas esferas governamentais, e no caso de Curitiba envolveu o Ministério das Cidades, a CEF, a Companhia de Habitação Local - a COHAB-CT, e a Prefeitura Municipal. Cada uma dessas instituições possui obrigações discriminadas dentro do Programa a partir de Leis, Decretos e Instruções Normativas. Com o avanço do tempo na execução do PMCMV, as portarias foram sendo alteradas, em diferentes aspectos, entre elas às exigências ligadas à inserção urbana dos empreendimentos.

Segundo a Portaria nº 139, de abril de 2009 (BRASIL, 2009), os participantes e atribuições dentro do Programa relacionados ao poder público eram:

- a) Ministério das Cidades, na qualidade de Agente Gestor do PAR – estabelece diretrizes; fixa em conjunto com o Ministério da Fazenda a remuneração da CEF; apresenta relatório semestral sobre as ações do Programa; e acompanha e avalia o desempenho;
- b) CEF, na qualidade de Agente Gestor do FAR – expede os atos para as operações de aquisição dos imóveis; define os critérios técnicos a serem observados nos empreendimentos; analisa a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira dos projetos e acompanha a execução; contrata



a execução de obras e serviços; adquire as unidades; expede os atos normativos necessários a operacionalização da aquisição; observa as restrições das pessoas físicas e jurídicas que se relacionam com o Programa; e providencia o cadastro dos mutuários;

- c) Estados, municípios e respectivos órgãos das administrações que aderem ao Programa – identificam as áreas de intervenção prioritária para a implantação dos projetos; promovem ações facilitadoras e redutoras de custos de produção dos imóveis; providenciam autorizações, alvarás, licenças para a viabilização dos projetos; adotam medidas para agilizar licenciamentos ambientais, bem como situações que envolvam concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, água e saneamento; aportam recursos, bens ou serviços necessários à realização das obras; e responsabilizam-se pela guarda do empreendimento entre o término das obras e a entrega aos novos moradores.

Para fins de análise dos custos empregados pelo Poder Público local, a presente pesquisa se dedicou a investigação dos participantes e atribuições relacionados aos Estados, municípios e respectivos órgãos das administrações que aderem ao Programa, a fim de entender os itens responsáveis pela qualidade da inserção do empreendimento e, conseqüentemente, os custos incidentes para garantir as condições de habitabilidade plena. Tanto as atribuições dos participantes, quanto suas responsabilidades, foram atualizadas com as novas legislações do Programa. Na Portaria nº 325, de 07 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), onde foi determinado que o poder público firmasse um Termo de Adesão com o Programa se responsabilizando pelo Trabalho Social junto aos beneficiários e o compromisso de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços em relação a cada um dos empreendimentos.

Para os empreendimentos estudados, em relação as diretrizes de projeto, a legislação vigente era a Portaria Nº 139, de 13 de abril de 2009 (BRASIL, 2009) e a Portaria Nº 93, de 24 de fevereiro de 2010 (BRASIL, 2010). Ambas apresentavam exigências genéricas em relação à inserção urbana sendo elas: projetos elaborados inseridos na malha urbana que contemplem infraestrutura básica permitindo ligações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, vias de acesso e

transporte público; devendo ainda ser consideradas a existência ou ampliação dos equipamentos públicos de educação, saúde e lazer.

A partir da Portaria nº 325, de 07 de julho de 2011 (BRASIL, 2011), as orientações para elaboração dos projetos tornaram-se mais específicas em relação às demandas de inserção urbana:

- a) Empreendimentos inseridos na malha urbana ou em zonas de expansão conforme Plano Diretor municipal. Quando em zona de expansão, contíguo à malha urbana;
- b) Empreendimentos dotados de infraestrutura básica até a data de entrega, como vias de acesso, drenagem pluvial, calçadas, rede de energia elétrica, iluminação pública, água potável, esgotamento sanitário, coleta de lixo, entre outros;
- c) Projetos propostos em módulos, deveriam ser considerados como um só para efeito de análise de viabilidade;
- d) Empreendimentos com mais de 1000 unidades deveriam garantir áreas institucionais para implantação dos equipamentos públicos considerando a demanda gerada;
- e) Empreendimentos em forma de condomínio, com mais de 60 unidades, deveriam conter equipamentos de uso comum – espaço para uso comunitário, espaço descoberto para lazer e recreação infantil e quadra de esportes;
- f) Os empreendimentos antes da construção deveriam ter declaração de viabilidade das concessionárias de saneamento e energia elétrica;
- g) Crianças em idade escolar deveriam ser atendidas por escolas de educação infantil e de ensino fundamental localizadas, preferencialmente num raio de até 2.000 metros do centro do empreendimento.

Além dessas diretrizes, essa portaria também determinou que cada empreendimento deveria ter um Instrumento de Compromisso de instalação ou de

ampliação dos equipamentos e serviços, determinado a partir dos incisos IV<sup>16</sup> do art. 6º, do Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011 (BRASIL, 2011), delegando ao poder local, ou seja, às Prefeituras Municipais, uma série de responsabilidades em relação à qualificação da inserção urbana, e, portanto, ampliando os custos do poder público local.

A partir desse momento, contratações de empreendimentos com mais de 300 unidades estavam condicionadas à apresentação, por parte do poder público local, de um Instrumento de Compromisso, pela execução de ações necessárias à sua viabilidade. A elaboração desse estudo era composta de avaliação da demanda a ser gerada pelo empreendimento por educação, saúde, assistência social, transporte, comércio e infraestrutura num raio de 2.500 metros. Quando inexistissem equipamentos de saúde, o poder público deveria indicar compromisso de fornecimento de transporte para o deslocamento até o equipamento.

A apresentação desse relatório de Viabilidade tornou-se obrigatória a partir de 1 de janeiro de 2012, portanto, a construção dos empreendimentos estava condicionada ao fornecimento de equipamentos e serviços a partir dessa fase. Apesar dos contratos do Conjunto Parque Iguaçu e do Conjunto Residencial Novo Bairro terem sido assinados antes dessa Portaria entrar em vigor, na presente pesquisa essas demandas foram consideradas imprescindíveis para a realização das condições de habitabilidade plena, e por isso para fins de cálculos dos custos empreendidos pelo poder público municipal, tais exigências foram incorporadas.

## 5.2 QUALIFICAÇÃO DA INSERÇÃO URBANA E CUSTOS REFERENCIAIS

Tanto para a caracterização da qualificação da inserção urbana para o recebimento de empreendimentos habitacionais, quanto dos custos empreendidos nessa qualificação, foram adotados três procedimentos metodológicos:

- a) Ferramenta de Inserção Urbana desenvolvida em 2014 (ROLNIK, 2014);
- b) Caderno 2, Parâmetros Referenciais - Qualificação da Inserção Urbana, do *Minha Casa + Sustentável* (BRASIL, 2019);

---

<sup>16</sup> A existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados à educação, à saúde, ao lazer e ao transporte público.

- c) Caderno 1, Análise de Custos Referenciais - Qualificação da Inserção Urbana, do *Minha Casa + Sustentável* (BRASIL, 2018).

#### 5.2.1 Caracterização da qualificação da inserção urbana

O Laboratório Direito à Cidade e Espaço Público da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade – FAU/USP), desenvolveu uma ferramenta para avaliação da inserção urbana do PMCMV Faixa 1, com o objetivo de oferecer parâmetros para avaliação da localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos. O estudo apresenta uma metodologia para analisar os padrões de inserção urbana dos conjuntos do Programa a partir de três escalas de análise: metropolitana/regional, municipal e do empreendimento (ROLNIK, 2014).

O desenho do programa, centrado na concessão de subsídios públicos à produção privada de habitação popular, é um fator determinante para a reprodução do padrão periférico. O protagonismo da construtora na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, se não inexistente (ROLNIK, 2014, p.9).

A ferramenta foi desenvolvida para avaliar qualitativamente a inserção urbana antes dos empreendimentos serem aprovados e construídos, subsidiando a ação do poder público na análise dos mesmos. Essa avaliação passa por três grandes temas: transporte, oferta de equipamentos, comércio e serviços e desenho e integração urbana. Para cada um deles foram definidos os seguintes indicadores:

- a) Transporte: opções de transporte e frequência;
- b) Oferta de equipamentos, comércio e serviços: usos cotidianos, usos eventuais e usos esporádicos;
- c) Desenho e integração urbana: relação com o entorno, tamanho das quadras, abertura para os espaços públicos e rede de circulação de pedestres.

Cada um desses indicadores estabelece padrões mínimos de qualidade e são avaliados por um conjunto de parâmetros utilizados a partir de base de dados existentes, recebendo uma das seguintes qualificações: bom, aceitável ou

insuficiente. Para que o empreendimento seja aprovado é necessário que ele receba no mínimo a qualificação aceitável em todos os nove indicadores.

O Tema 1, transporte, avalia como o empreendimento se relaciona com o transporte público da cidade, bem como a facilidade de acesso aos pontos de ônibus, sendo a qualidade definida a partir da quantidade de opções que levem a diversos destinos, bem como da disponibilidade de itinerários que a frota de ônibus oferece. Os indicadores se dividem da seguinte maneira:

- a) Opções de transporte (indicador 1) – o parâmetro é a quantidade de itinerários diferentes realizados por uma ou mais linhas de transporte público, que possam ser acessados no entorno dos empreendimentos contíguos;
- b) Frequência do transporte (indicador 2) – o parâmetro é a frequência e o período de operação das linhas de transporte público, identificadas no indicador anterior.

O Tema 2 avalia se a oferta de equipamentos sociais, comércio e serviços disponíveis aos moradores estão dentro de padrões aceitáveis, assim como sua distância dos empreendimentos. Todos os indicadores possuem classificação de usos obrigatórios e complementares, e seus indicadores dividem-se da seguinte maneira:

- a) Usos cotidianos (indicador 3) – o parâmetro é a existência de todos os usos obrigatórios listados e uma porcentagem de usos complementares acessíveis a no máximo 15 minutos de deslocamento a pé<sup>17</sup>.
- b) Usos eventuais (indicador 4) – o parâmetro é a existência de todos os usos obrigatórios e uma porcentagem de complementares<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Usos obrigatórios: creches públicas; escolas públicas de ensino infantil; áreas para lazer e recreação; mercados, quitandas, hortifrúteis ou feiras livres. Usos complementares: açougues; padarias; farmácias; restaurantes; salão de beleza; academia; lotéricas; assistência técnica e reparação; e lojas de material de construção (Rolnik, 2015).

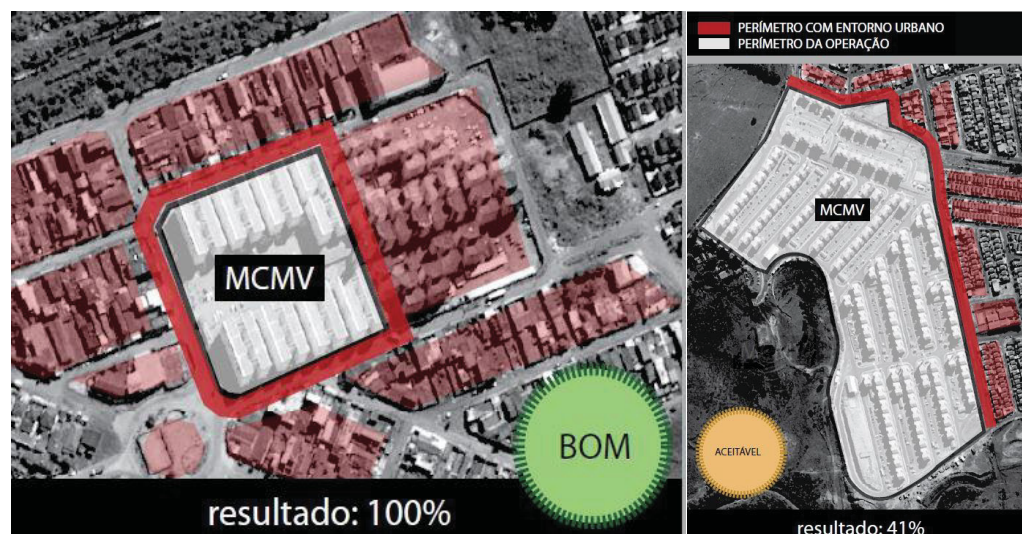
<sup>18</sup> Usos obrigatórios: Escolas públicas de Ensino Fundamental; Escolas públicas de Ensino Médio e/ou Técnico; Unidades de saúde com pronto atendimento; farmácias; áreas para práticas esportivas; supermercado; e lotérica ou caixa eletrônico. Usos complementares: Instituição de Ensino Superior; Centro de Referência de Assistência Social; Biblioteca pública; Delegacia; Centro médico ou clínicas especializadas; Correios; Loja de vestuários, de calçados; Lojas de eletroeletrônicos, utensílios domésticos, mobiliário; restaurantes; bancos; escritórios ou consultórios; livreria ou papelaria; Assistência técnica e reparação; escolas de línguas, informática e outras.

- c) Usos esporádicos (indicador 5) – o parâmetro é a existência de todos os usos obrigatórios e de uma porcentagem dos complementares, acessíveis em no máximo 1 hora de deslocamento total por transporte público<sup>19</sup>.

O Tema 3, desenho e integração urbana, avalia a integração do empreendimento com a área em que se insere, com base em aspectos de configuração urbana (como forma e dimensão das quadras), considerando a qualidade dos espaços urbanos, bem como os percursos dos pedestres. Os indicadores se dividem da seguinte maneira:

- a) Relação com o entorno (indicador 6) – o parâmetro é a porcentagem do perímetro do empreendimento que é adjacente a um entorno efetivamente urbano (FIGURA 25);

FIGURA 25 - RELAÇÃO COM O ENTORNO (INDICADOR 6)



FONTE: ROLNIK (2014)

- b) Tamanho das quadras (indicador 7) – o parâmetro é a média do perímetro das quadras do empreendimento e de todas as quadras a ele adjacente a ele (FIGURA 26);

<sup>19</sup> Usos obrigatórios: hospital público; centro público administrativos; instituição de ensino superior; bancos. Usos complementares: cinemas; parque urbano ou ginásio esportivo; teatro; museu ou centro cultural; hipermercado; e cartório.



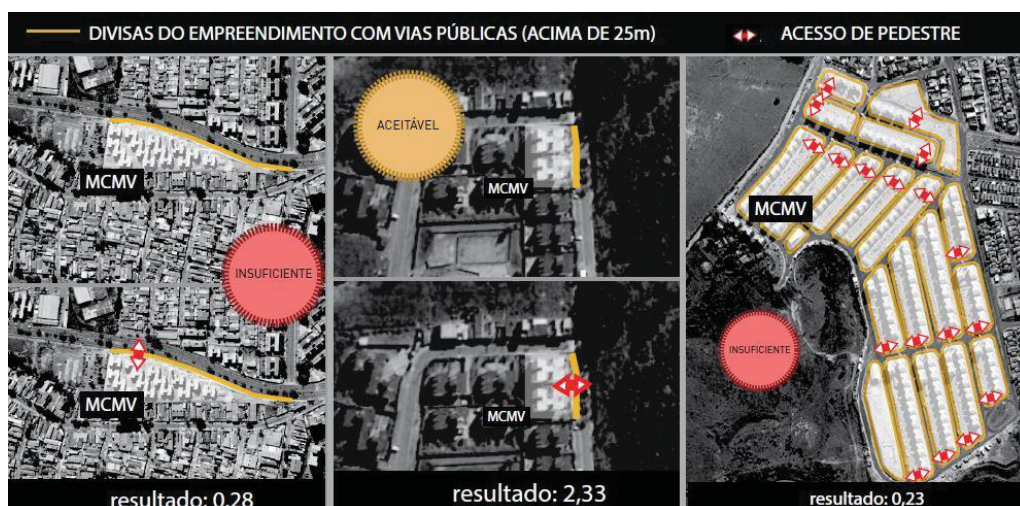
FIGURA 26 - TAMANHO DAS QUADRAS (INDICADOR 7)



FONTE: ROLNIK (2014)

- c) Abertura para o espaço público (indicador 8) – o parâmetro é o número de acessos de pedestre para cada 100 metros de divisas entre as áreas privadas do empreendimento e as vias públicas de circulação de pedestres.

FIGURA 27 - ABERTURA PARA O ESPAÇO PÚBLICO (INDICADOR 8)



FONTE: ROLNIK (2014)

- d) Rede de circulação de pedestres (indicador 9) – para esse indicador é requisito básico que a rede de circulação de pedestres do empreendimento, bem como os caminhos até os pontos de ônibus sejam completos.



A ferramenta também exemplifica como calcular cada um desses indicadores, e caso esses resultarem em aceitáveis ou insuficientes, ao invés de bom, de que forma os melhorar para o recebimento dos novos moradores.

O Caderno 2 do *Minha Casa + Sustentável*, desenvolvido pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) possui um modo similar de avaliar a qualificação urbana dos empreendimentos, dividindo as temáticas nos seguintes itens;

- a) Acesso viário ao empreendimento (entorno): tem objetivo de avaliar as condições das vias (perfil, acessibilidade, etc.);
- b) Acesso ao transporte público coletivo: avalia se o local onde o empreendimento foi implantado possui opções próximas, diversas, de qualidade e frequentes desse serviço;
- c) Acesso a atividades de lazer, cultura e esporte: considera os equipamentos de lazer, cultura e esporte, tendo em vista que os mesmos favorecem a inserção dos moradores em dinâmicas sociais já consolidadas, facilitando o estabelecimento de conexões com o restante da cidade;
- d) Acesso aos estabelecimentos de comércio e serviço: avaliando o acesso ao comércio e serviço conforme frequência de utilizações, cotidiano ou eventuais;
- e) Acesso a equipamentos públicos comunitários: avalia a oferta pública de educação, proteção social básica e saúde básica no entorno do empreendimento habitacional.

Cada uma das temáticas se divide em indicadores, chamados de parâmetros referenciais para a qualificação da inserção urbana. Os parâmetros podem ser divididos segundo a população dos municípios: inferior a 100 mil habitantes (G1); entre 100 e 750 mil habitantes (G2); e, como o caso analisado na presente pesquisa, superior a 750 mil habitantes (G3).

Para a temática de acesso viário ao empreendimento (entorno), os parâmetros referenciais são divididos em cinco tópicos, com especificações de atendimento a cada deles, sendo:

- a) Geometria das vias de acesso ao empreendimento: recomenda-se que as vias de acesso ao empreendimento adotem as seções viárias definidas pelas Especificações Mínimas de Projeto PMCMV para vias coletoras, levando em consideração que na área consolidada, por vezes, essa seção não será possível. Recomenda também que o acesso do empreendimento não seja realizado por estradas ou vias expressas;

FIGURA 28 - GEOMETRIA DAS VIAS DE ACESSO AO EMPREENDIMENTO



FONTE: BRASIL (2018)

- b) Trânsito de pedestres: recomenda-se que as vias de acesso ao empreendimento considerem a circulação confortável e segura dos pedestres, por meio de calçadas acessíveis, arborizadas e dotadas de iluminação pública;
- c) Trânsito de bicicletas: recomenda-se que as vias de acesso ao empreendimento considerem a circulação confortável e segura de bicicletas, por meio de criação de ciclovias, ciclo faixas ou adoção de limite de velocidade máximo de 30 quilômetros por hora;
- d) Conexões do empreendimento com o entorno: recomenda-se que as vias de acesso aos pontos de transporte público coletivo; às atividades de cultura, esporte e lazer; aos estabelecimentos de comércio e serviços; e aos equipamentos públicos comunitários (educação, assistência social e saúde básica), considerem as condições confortáveis e seguras de circulação de pedestres e bicicletas.

FIGURA 29 - CONEXÕES DO EMPREENDIMENTO COM O ENTORNO



FONTE: BRASIL (2018)

Para a temática de acesso ao transporte público coletivo, os parâmetros referenciais são divididos em quatro tópicos, definidos de acordo com o tamanho do município. Para os municípios com mais de 750 mil habitantes, são estabelecidos:

- a) Proximidade de embarque: são recomendadas distâncias máximas de 500 metros até pontos de ônibus, e de 1 quilômetro para estações ou terminais;
- b) Diversidade: recomenda-se a existência de acesso a três ou mais itinerários diferentes (diretamente nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, estações e terminais ou por meio de integração física e tarifária);
- c) Frequência: recomenda-se que pelo menos um dos itinerários, tenha intervalo de no máximo 15 minutos nos horários de pico e oferta garantida no entropico;
- d) Informações: todos os pontos de ônibus ou estações e terminais deverão informar os itinerários, horários e tarifas.

Para a temática de acesso a atividades de lazer, cultura e esporte, os parâmetros referenciais são:

- a) Acesso a atividades de lazer e cultura: recomenda-se a distância máxima de 1 quilômetro;

- b) Acesso a práticas esportivas: recomenda-se a distância máxima de 1,4 quilômetros.

Para a temática de acesso a estabelecimentos de comércio e serviços, os parâmetros referenciais são:

- a) Acesso a estabelecimentos de uso cotidiano: recomenda-se a existência de ao menos dois tipos diferentes de estabelecimento a uma distância máxima de um quilômetro;
- b) Acesso a equipamentos de uso eventual:
  - i. Em distâncias caminháveis: recomenda-se a existência de ao menos dois tipos diferentes de estabelecimento a uma distância máxima de 1,4 quilômetros;
  - ii. Utilizando o transporte público: recomenda-se a existência de ao menos quatro tipos de estabelecimento diferentes acessíveis a um tempo máximo de 20 minutos utilizando transporte público coletivo (considerado ônibus convencional com velocidade média de 20 quilômetros por hora).

Para a temática de acesso aos equipamentos públicos comunitários, os parâmetros referenciais são divididos em quatro, sempre pensando nas distâncias de caminhada a pé:

- a) Acesso a escolas públicas de educação infantil (0-5 anos): é recomendada a distância máxima de 1 quilômetro do empreendimento;
- b) Acesso a escolas públicas de ensino fundamental (6-14 anos):
  - i. Em distancias caminháveis: é recomendada a distância máxima de 1,4 quilômetros do empreendimento;
  - ii. Utilizando transporte público: apenas para o Ciclo II<sup>20</sup>, recomendado tempo máximo de 20 minutos de deslocamento;
- c) Acesso a equipamentos de proteção social básica (CRAS):

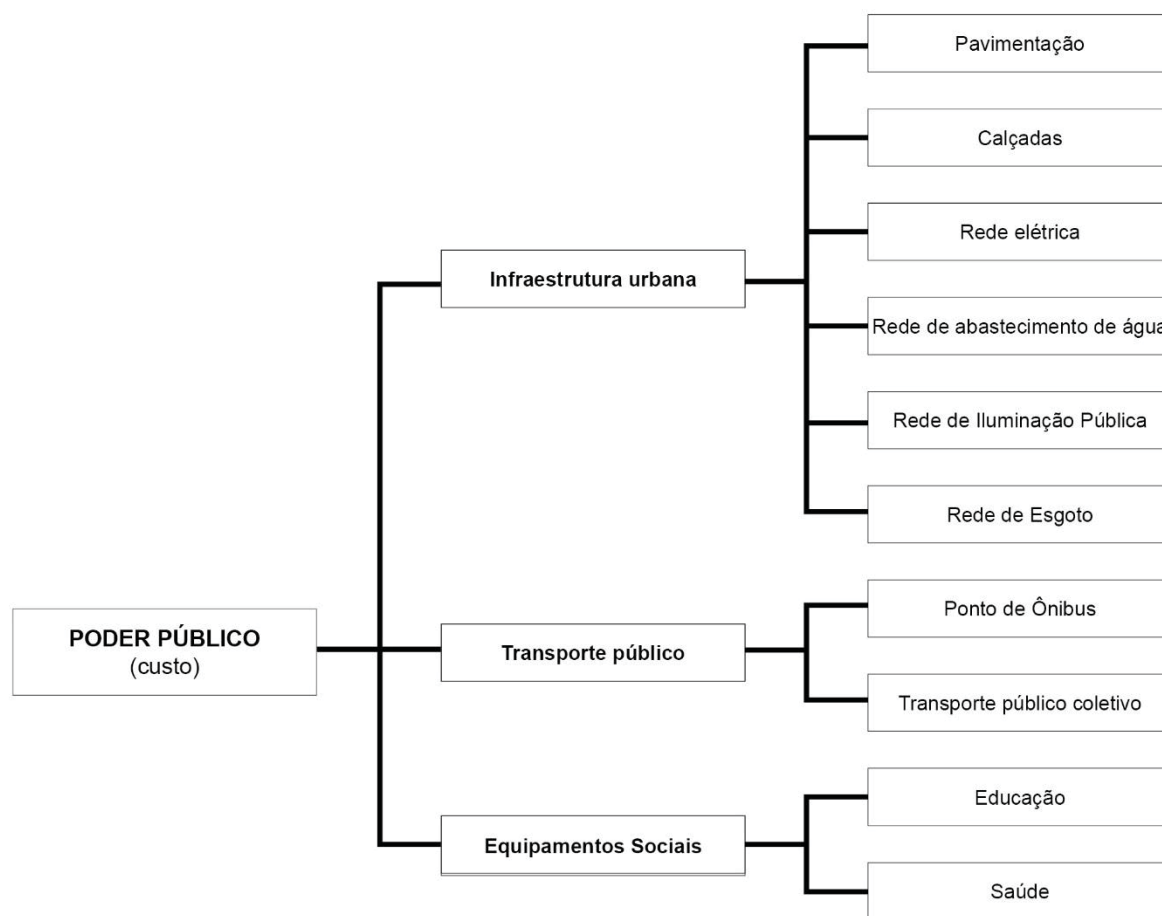
---

<sup>20</sup> Ensino fundamental de quinta a nova série (11 a 15 anos).

- i. Em distâncias caminháveis: recomenda-se a distância máxima de 2 quilômetros do empreendimento;
  - ii. Utilizando transporte público: Recomenda-se o tempo máximo de 25 minutos de deslocamento;
- d) Acesso a equipamentos de saúde básica (UBS):
  - i. Em distâncias caminháveis: recomenda-se a distância máxima de 2,4 quilômetros do empreendimento;
  - ii. Utilizando transporte público: Recomenda-se o tempo máximo de 30 minutos de deslocamento;

A partir da análise elaborada dos estudos, unificou-se ambos os referenciais metodológicos circunscritos a três aspectos principais: (i) aqueles relacionados à infraestrutura urbana, que envolve acessos, calçadas, saneamento básico; (ii) aqueles relacionados aos serviços urbanos, em especial o transporte público; (iii) e aqueles relacionados à oferta de equipamentos sociais. A partir desses aspectos foi possível definir os itens estruturais para a viabilização da qualificação da inserção urbana dos empreendimentos estudados e, conseqüentemente, o cálculo dos custos para o poder público municipal na implantação dos mesmos caso necessário (FIGURA 30).

FIGURA 30 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO DO PMCMV PARA O PODER PÚBLICO MUNICIPAL



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de ROLNIK (2014) e BRASIL (2019)

Em um cenário ideal, ao aplicarem tais ferramentas as Prefeituras Municipais tomariam conhecimento de quais melhorias nas condições urbanísticas de um bairro onde fosse instalado um novo conjunto habitacional deveriam ser executadas para a garantia de espaços públicos que promovessem sociabilidade, circulação de pedestres, pleno acesso ao transporte público e a equipamentos, e as outras atividades essenciais à vida urbana cotidiana. A partir dos elementos destacados, foram calculados os custos de implantação dos empreendimentos pelo poder público, apresentadas no tópico subsequente.

### 5.2.2 Custos empreendidos na qualificação da inserção urbana

A primeira etapa para a obtenção da habitabilidade plena é a compreensão de quais são as variáveis que consolidam uma boa inserção urbana de moradias. No entanto, para que isso seja possível, é fundamental ao poder público a inclusão da sustentabilidade econômica em suas ações, visto que os gastos públicos possuem um teto, e decisões errôneas, a longo prazo, podem inviabilizar o pleno funcionamento da cidade.

Qualificar a inserção urbana significa sensibilizar e conscientizar esses atores quanto às implicações das suas decisões de implantação dos empreendimentos habitacionais em um determinado local e aos impactos físicos, econômicos e sociais envolvidos no processo de criação de uma nova parcela da cidade ou no adensamento da já existente. É no território do município que se estabelecem as intervenções físicas que, no entanto, vão muito além das obras de engenharia: implantar um empreendimento representa criar ou alterar laços de vizinhança, gerar redes de colaboração e (re)definir hábitos cotidianos como estudar, trabalhar e consumir (BRASIL, 2018, p.15).

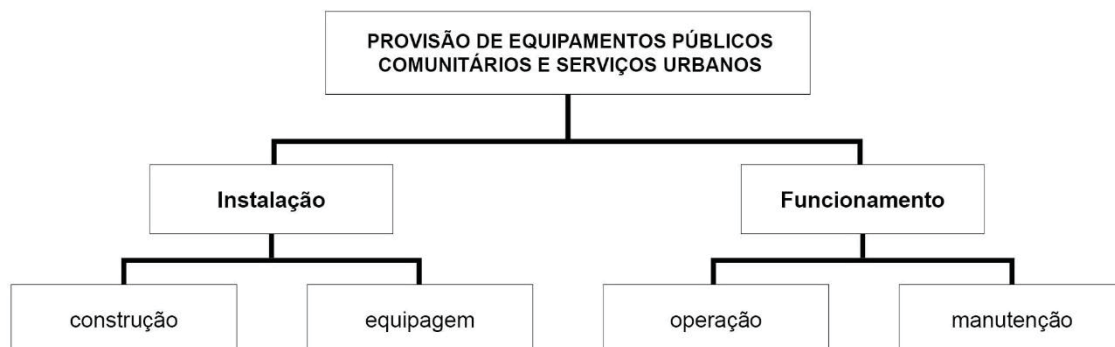
O Caderno 1 do *Minha Casa + Sustentável*, também desenvolvido pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018), avalia alguns dos custos empreendidos pelo poder público local na qualificação da implantação do PMCMV. Essa análise de custos se divide em: promoção da mobilidade urbana e provisão de equipamentos públicos comunitários.

No PMCMV Faixa 1 os custos empreendidos pelo Estado relacionados à interferência no mercado de moradias para a produção de valor de uso, auxiliam as construtoras atuantes na obtenção do valor de troca. Esses custos dividem-se em duas etapas distintas, compostas por diversas linhas temporais. Na primeira etapa ocorrem os investimentos relativos à viabilização do empreendimento em si, como a implantação do sistema viário, rede de iluminação pública, rede elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna e rede de esgotamento sanitário.

Após, ou durante a entrega do empreendimento aos moradores, o Poder Público precisa custear a implantação dos equipamentos sociais relacionados à saúde e educação, e os serviços urbanos, como coleta de lixo e transporte público coletivo. O custeio desses equipamentos e serviços são divididos em: implantação, operação e manutenção (FIGURA 31).



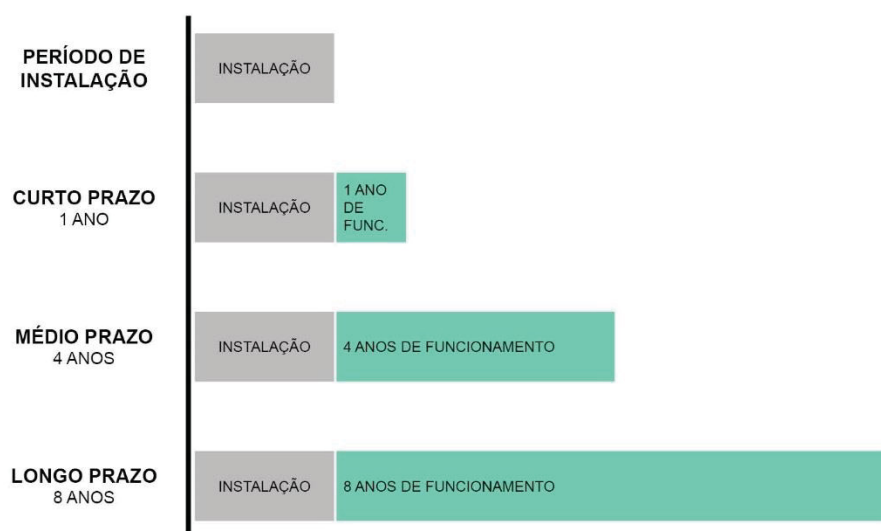
FIGURA 31 – FASES DE IMPLANTAÇÃO DOS EQUIPAMENTO PÚBLICOS COMUNITÁRIOS E SERVIÇOS URBANOS



Fonte: Adaptado de BRASIL (2018)

O horizonte dos custos de implantação dos equipamentos e serviços pelo poder público local distribuem-se ao longo do tempo sendo: curto prazo (1 ano), médio prazo (4 anos) e longo prazo (8 anos). Tendo em vista que a ação pública não termina após a entrega dos equipamentos e serviços, que necessitam de manutenção enquanto estiverem atendendo a população (FIGURA 32).

FIGURA 32 – LINHA TEMPORAL DO CUSTEIO DE EQUIPAMENTO PÚBLICOS COMUNITÁRIOS E SERVIÇOS URBANOS



Fonte: Adaptado de BRASIL (2018)

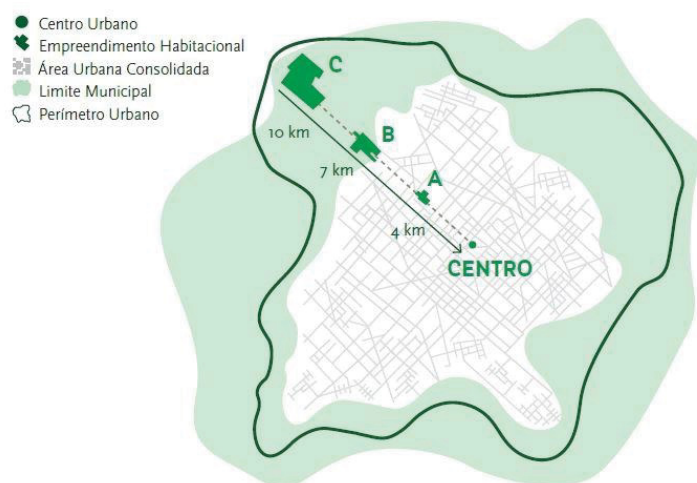
Além das fases de implantação e da linha temporal do custeio dos equipamentos e serviços públicos, a análise apresentou estimativa para três cenários hipotéticos de padrões de inserção urbana, empreendimentos implantados mais

próximos ou mais distantes da área urbana consolidada, como recurso metodológico para comparar investimentos a partir de inserções urbanas, sendo eles (FIGURA 33):

- a) O cenário A representa inserção urbana em área consolidada, distando até quatro quilômetros do centro urbano, com 500 unidades habitacionais, em área com infraestrutura farta de serviços e equipamentos sociais e com capacidade de absorver a nova demanda gerada;
- b) O cenário B é intermediário, com empreendimento na borda da área urbana consolidada, apresentando 1500 unidades, distando cerca de sete quilômetros do centro, e considera que embora exista alguma infraestrutura urbana e equipamentos, ela é insuficiente para suprir toda a demanda gerada;
- c) O cenário C, apesar de estar dentro do perímetro urbano, encontra-se fora da área urbana consolidada, a 10 quilômetros do centro, apresentando 3.000 unidades habitacionais. Considera-se que essa área se encontra distante da oferta de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos públicos e, portanto, será necessário atendimento de variadas demandas – ampliação do sistema viário, sistema de transporte público, rede coletora de lixo e construção de equipamentos sociais, como escolas e postos de saúde, entre outros.

Cada tipo de inserção urbana contempla uma diferente quantidade de moradias, e parte do pressuposto de que em áreas mais urbanizadas os terrenos disponíveis seriam menores e de maior preço, e em áreas mais distantes da área urbana consolidada, seria possível implantar um maior o número de unidades habitacionais porque as áreas disponíveis são maiores e mais baratas.

FIGURA 33 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS EM CADA CENÁRIO (A, B E C)



FONTE: BRASIL (2018)

Como apresentado, a análise divide os custos empreendidos pelo poder público local em três grandes temas, que serão replicados nos estudos de caso da presente pesquisa, são eles: Situação de acesso viário e conexão com redes de infraestrutura urbana (infraestrutura urbana), acesso ao transporte público coletivo e Equipamentos públicos e comunitários de educação e saúde (QUADRO 2).

QUADRO 2 - DESCRIÇÃO DOS CENÁRIOS GENÉRICOS

(continua)

	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C
<b>Relação com a área consolidada</b>	Localizado em área urbana consolidada	Localizado em porção limítrofe à área urbana consolidada	Localizado em área de expansão urbana sem conexões com a sede do município ou algum distrito de ocupação consolidada.
<b>Distância do centro</b>	4 km	7 km	10 km
<b>Total de (UH) e tipologia</b>	500 UH de tipologia multifamiliar	1500 UH de tipologia multifamifamiliar e/ou unifamiliar	3000 UH de tipologia multifamifamiliar e/ou unifamiliar
<b>Situação de acesso viário e conexão com redes de infraestrutura urbana</b>	Apresenta solução de acesso viário e infraestrutura urbana equacionada dada a condição de inserção do empreendimento em área urbana consolidada da cidade.	Apresenta redes de abastecimento de água, coleta de esgotos e energia elétrica implantadas. A inserção de empreendimento MCMV demandará a execução de obras de ADEQUAÇÃO em 1 km da via de acesso, de forma a requalificar e ampliar a capacidade de atendimento das infraestruturas instaladas.	Não apresenta infraestruturas prévias. A inserção de empreendimento MCMV demandará a criação de acesso mediante a AMPLIAÇÃO de 3 km de via existente, porém desconectada do local de implantação do empreendimento.

## QUADRO 2 - DESCRIÇÃO DOS CENÁRIOS GENÉRICOS

(conclusão)

	<b>CENÁRIO A</b>	<b>CENÁRIO B</b>	<b>CENÁRIO C</b>
<b>Acesso ao transporte público coletivo</b>	Apresenta solução de acesso ao transporte público coletivo equacionada dada a condição de inserção do empreendimento em área urbana consolidada da cidade.	Sem acesso ao sistema de transporte coletivo. É necessário o reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de 3 km em relação ao itinerário pré-existente (percurso original de 4 km).	Sem acesso ao sistema de transporte coletivo. É necessário o reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de 6 km em relação ao itinerário preexistente (percurso original de 4 km).
<b>Equipamentos públicos e comunitários</b>	Demanda absorvida de forma integral pelos equipamentos públicos comunitários existentes no entorno. Não é necessária a pactuação de compromissos pelo poder público local para a provisão de novas estruturas.	Somente a demanda por Escola de Ensino Fundamental e UBS é absorvida pelos equipamentos públicos comunitários existentes no entorno. Será necessária a pactuação de compromissos para a provisão de Escola de Educação Infantil e CRAS pelo poder público local.	Não há equipamentos públicos comunitários no entorno. Será necessária a pactuação de compromissos pelo poder público local para atendimento da demanda integral do empreendimento.

FONTE: Adaptado de BRASIL (2018)

### 5.3 CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO NOS CASOS ESTUDADOS

Para o cálculo dos custos empreendidos pelo poder municipal no Conjunto Parque Iguaçu e no Conjunto Residencial Novo Bairro foram utilizados os custos referenciais propostos pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2018), no entanto foi adotado um cenário diferente para cada tema (relação com a área consolidada; distância do centro; total de (UH) e tipológica; situação de acesso viário e conexão com redes de infraestrutura urbana; acesso ao transporte público coletivo; e equipamentos públicos comunitários) referente às condições empíricas encontradas.

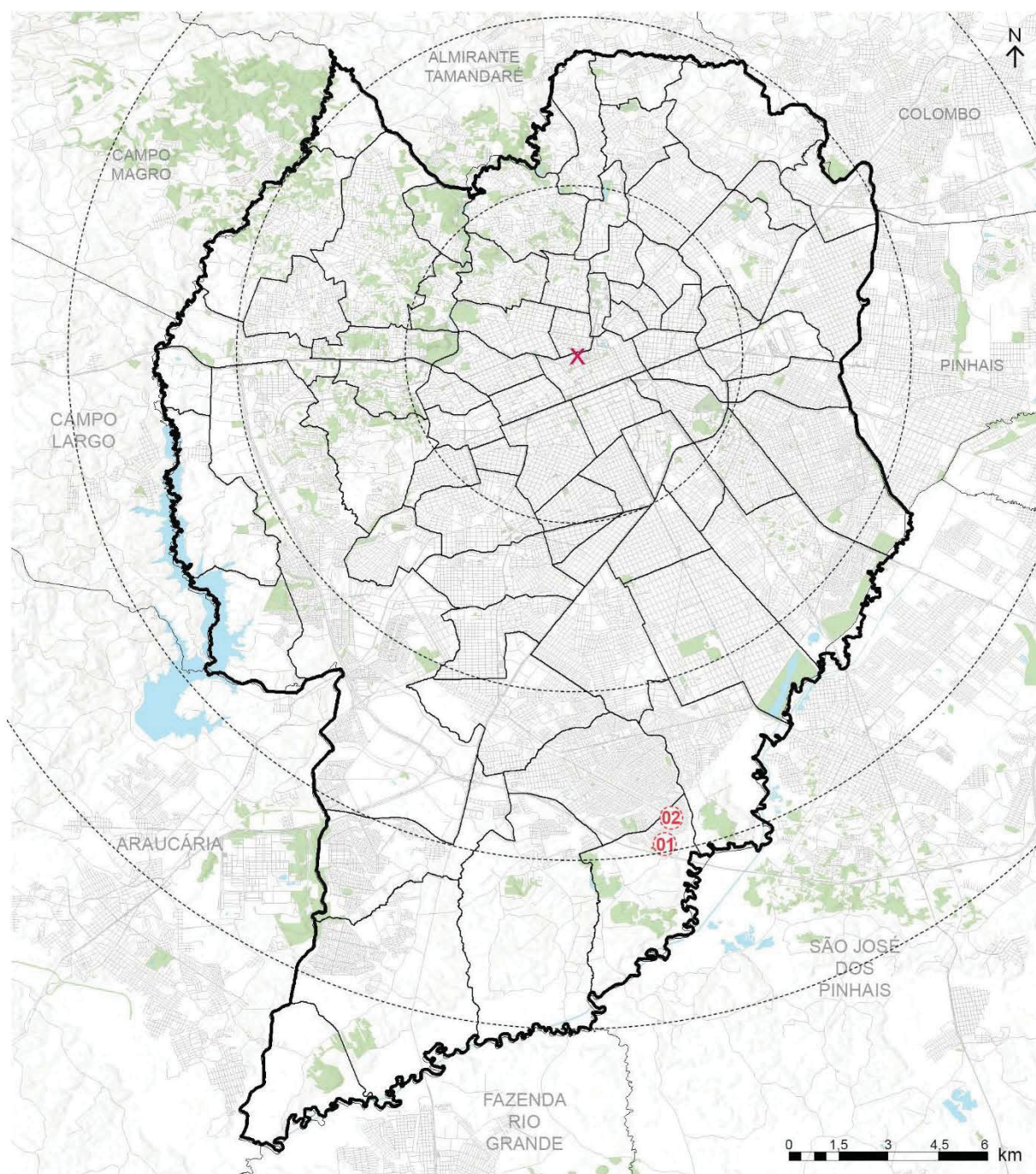
Como previamente explicitado, no Município de Curitiba, com exceção de apenas um empreendimento, todos os conjuntos do Faixa 1 encontram-se a mais de 10 quilômetros da área central, o que configura um padrão de inserção, ao menos em termos de distância, como o Cenário C.

Em relação a área urbana consolidada, tanto o Conjunto Parque Iguaçu quanto o Residencial Novo Bairro, foram localizados no limite da malha urbana, no ano de 2009/2010, portanto, e sua distância do centro ultrapassa a margem



estabelecida do Cenário C, alcançando respectivamente 15 e 14 quilômetros de distância (FIGURA 34).

FIGURA 34 – LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS CONJUNTO PARQUE IGUAÇU E DO CONJUNTO RESIDENCIAL NOVO BAIRRO



#### LEGENDA

- 01 Conjunto Parque Iguaçu (Ganchinho - Curitiba)
- 02 Residencial Novo Bairro (Ganchinho - Curitiba)
- Raio de 5km de distância
- X Área Central

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018) E GOOGLE (2018)

Quando estudados os dois conjuntos separadamente, o Conjunto Parque Iguaçu com 1411 moradias aproxima-se do Cenário B, e o Residencial Novo Bairro com 313 moradias, do Cenário A. Como a pesquisa considera o conjunto dos empreendimentos, que como já apresentado foram aprovados em conjuntos, foi adotado o Cenário B.

A situação de acesso viário e conexão com redes de infraestrutura urbana no ano de contratação dos empreendimentos caracterizava-se pelo seguinte cenário:

- a) O conjunto Parque Iguaçu não apresentava infraestrutura prévia (como cenário C), sendo necessária a ampliação de 1,22 km de via de acesso para completar a malha viária existente ao de implantação do empreendimento;
- b) O conjunto Residencial Novo Bairro também não apresentava infraestrutura prévia (como cenário C), sendo necessária a ampliação de 0,55 km de via de acesso para completar a cidade ao local de implantação do empreendimento.

Em relação ao transporte público coletivo, os empreendimentos enquadram-se no cenário B, pois no momento de assinatura do contrato não existia acesso a este serviço no entorno, sendo necessário reforço da frota nos períodos de pico e a extensão de três quilômetros em relação ao itinerário pré-existente (ENTREVISTA 1, 2018).

Até 2009, os equipamentos presentes no entorno eram: quatro Centros Municipais de Educação Infantil (dois no bairro ganchinho, dois no bairro Sítio Cercado), uma Escola Municipal de Ensino Fundamental, um colégio Estadual e uma Unidade de Saúde. Portanto, os empreendimentos correspondem ao Cenário B, pois apesar de disporem de equipamentos, seria necessário reforço dos existentes e pactuação de compromisso para provisão de novos, de acordo com o aumento populacional derivado dos conjuntos construídos, que conforme será apresentado, representou um aumento de 50% em relação à população residente no bairro antes da implantação dos empreendimentos (FIGURA 35).



FIGURA 35 – SITUAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E COMUNITÁRIOS 2009



**LEGENDA**

- 01** Conjunto Parque Iguaçu
- 02** Conjunto Residencial Novo Bairro
- 03** Unidade de Saúde
- 04** Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI)
- 05** Escola Municipal de Ensino Fundamental
- 06** Colégio Estadual

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do IPPUC (2018) E GOOGLE (2018)

O Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) considera também que os custos empreendidos pelo Poder Público na construção de equipamentos, diferente daqueles realizados pela iniciativa privada, tem maior alcance temporal. Enquanto o construtor após a entrega do empreendimento encontra-se isento da responsabilidade de custos no pós-ocupação, o poder público deve empregar recursos para a instalação, construção e equipagem, operação e manutenção a longo prazo. A infraestrutura urbana consiste na somatória dos elementos: sistema viário (asfaltamento da rua, calçadas), rede de energia elétrica, rede de abastecimento de água, rede de iluminação pública e rede de esgoto.

Os serviços públicos são o transporte público coletivo e a coleta de lixo. Em relação aos equipamentos sociais, existem os relacionados a educação e à saúde. Cada um deles possuem uma série de equipamentos que são atendidos pelo

Município, Estado ou União. Para efeitos metodológicos, na presente pesquisa foram especificados aqueles de responsabilidade das Prefeituras Municipais: Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), Escolas Municipal de Ensino Fundamental, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Unidades de Saúde. A fim de calcular os custos empreendidos pelo poder público, fez-se necessário o levantamento do perfil populacional e socioeconômico do bairro, de modo a entender se houveram mudanças de perfil socioeconômico ou apenas de número populacional, inclusive para avaliar se essa população necessitaria do serviço.

### 5.3.1 Perfil populacional e socioeconômico do bairro Ganchinho

Tanto o Conjunto Parque Iguaçu quanto o Conjunto Residencial Novo Bairro, presentes no bairro Ganchinho foram empreendimentos entregues posteriormente aos levantamentos do Censo de 2010<sup>21</sup>, no início de 2013 (COHAB, 2018). Desta forma a partir do Censo foi possível identificar as preexistências do bairro e, conseqüentemente, a demanda de equipamentos e serviços públicos decorrente da inserção dos novos moradores.

A população do bairro antes da inserção do empreendimento era de 11.178 pessoas, distribuídas em 3.440 domicílios e, abrigando em média 3,25 pessoas por domicílio (IBGE, 2010). Como os empreendimentos somaram mais 1.724 domicílios, a população residente passou para 16.781 pessoas, que representou um aumento de 50% da população do bairro em um período de um ano, multiplicando consideravelmente a demanda por equipamentos sociais e serviços urbanos (TABELA 24).

TABELA 24 – POPULAÇÃO RESIDENTE E DOMICÍLIOS NO BAIRRO GANCHINHO EM 2010 E NOS EMPREENDIMENTOS EM 2013

	Até o censo 2010	Empreendimentos	Crescimento
<b>População</b>	11.178	5.603	50,11%
<b>Domicílios</b>	3.440	1.724	

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados do IBGE (2010)

---

<sup>21</sup> O Censo Demográfico 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), levanta dados para avaliar a distribuição territorial da população do país, e as principais características socioeconômicas das pessoas e seus domicílios. A partir dos do censo é possível compreender as condições das populações em diversos recortes territoriais, inclusive dos bairros presentes no município de Curitiba (IBGE, 2010).

Outro dado relevante para a investigação dos custos de implantação do empreendimento, é a idade média da população, que determina a faixa considerada economicamente ativa, ou em período escolar, demandando serviços de transporte e equipamentos educacionais, por exemplo. O Censo considera que tanto a população com até 14 anos, ou que tem mais de 65 anos é economicamente dependente, ou inativa, seja por estar em período escolar, ou aposentada. A população econômica ativa, ou potencialmente ativa, encontra-se na faixa de 15 a 64 anos de idade.

No bairro Ganchinho quase um terço da população encontra-se em idade escolar e um pouco mais de dois terços podem ser consideradas economicamente ativas. Apenas 3% da população era idosa (TABELA 25).

TABELA 25 – POPULAÇÃO RESIDENTE POR FAIXA ETÁRIA NO BAIRRO GANCHINHO

	<b>Até o censo (2010)</b>	<b>Empreendimentos (2013)</b>	<b>TOTAL</b>
<b>0 a 14 anos</b>	3.350 (29,96%)	1.678	5.028
<b>15 a 64 anos</b>	7.456 (66,72%)	3.739	11.195
<b>65 anos e mais</b>	372 (3,32%)	186	558
<b>TOTAL</b>	11.178	5.603	16.781

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IPPUC (2015)

Outra mudança de perfil na composição do bairro foram as tipologias que caracterizavam a paisagem urbana do lugar. Segundo o censo, até 2010 cerca de 99,88% das moradias eram casas e apenas 0,12% apartamentos (IBGE, 2010). Após a inserção dos empreendimentos esse perfil mudou drasticamente, visto que metade dos novos domicílios implantados pelos empreendimentos do Faixa 1 foram apartamentos, correspondendo a cerca de 844 novas moradias nessa tipologia.

Dos 3.219 domicílios<sup>22</sup> pré-existentes no bairro, 3.121 possuía renda até 3 salários mínimos<sup>23</sup>. Ou seja, 97% dos domicílios em 2010 possuíam a mesma renda dos mutuários do Faixa 1 do Programa. Desta forma, somadas com as novas 1.724 moradias dos Conjunto Parque Iguaçu e Residencial Novo Bairro, 4.943 moradias no

---

<sup>22</sup> Domicílios particulares permanentes ocupados – quando construído para servir exclusivamente, à habitação e, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas (IBGE, 2010)

<sup>23</sup> Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00 (IBGE, 2010)

bairro tinham rendimento mensal domiciliar de até 3 salários mínimos, mantendo o perfil socioeconômico previamente estabelecido.

Ao analisar a renda média de Curitiba em relação ao Bairro Ganchinho, se verifica que tanto a população residente do bairro, quanto a nova população dos empreendimentos, possuíam majoritariamente renda abaixo de três salários mínimos, caracterizando-se, portanto, como população de baixa renda em inserção periférica. Esse perfil de renda também se enquadra na população que demanda acesso a serviços e equipamentos públicos (TABELA 26; GRÁFICO 8).

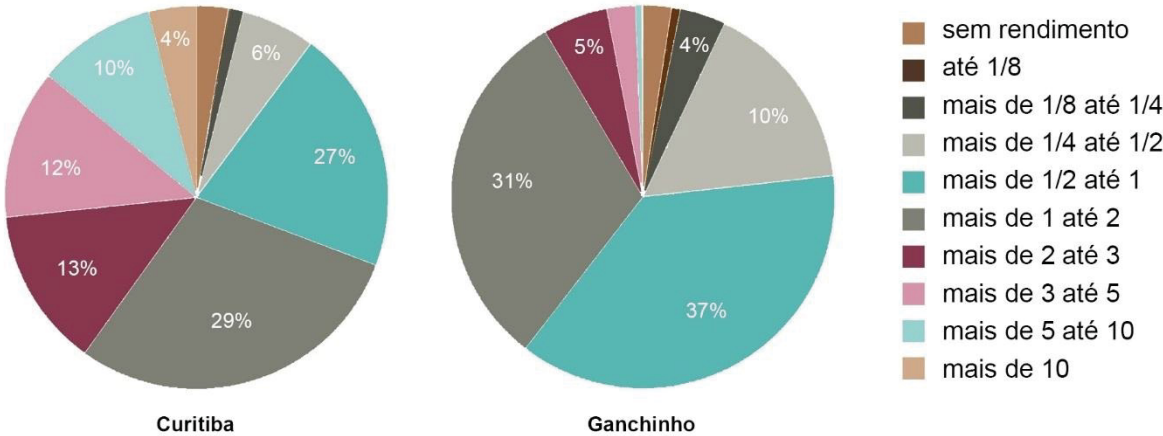
TABELA 26– DOMICÍLIOS POR CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM) 2010

	Classes de rendimento nominal mensal domiciliar (salário mínimo)									
	Sem rendimento	até 1/8	Mais de 1/8 até 1/4	Mais de 1/4 até 1/2	Mais de 1/2 até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10
<b>Curitiba</b>	2,65%	0,17%	1,09%	6,28%	20,59%	29,16%	13,45%	12,65%	9,98%	4,04%
<b>Ganchinho</b>	2,39%	0,78%	3,82%	16,25%	37,25%	31,00%	5,47%	2,42%	0,50%	0,12%

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IPPUC (2015)

NOTA: Salário mínimo utilizado: R\$ 510,00 (IBGE, 2010)

GRÁFICO 8 – DOMICÍLIOS POR CLASSES DE RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA EM SALÁRIOS MÍNIMOS (SM) 2010



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IPPUC (2015)

A partir do perfil populacional e socioeconômico identificado foi possível caracterizar as demandas a serem atendidas após a implantação dos novos conjuntos, com base na metodologia adotada.

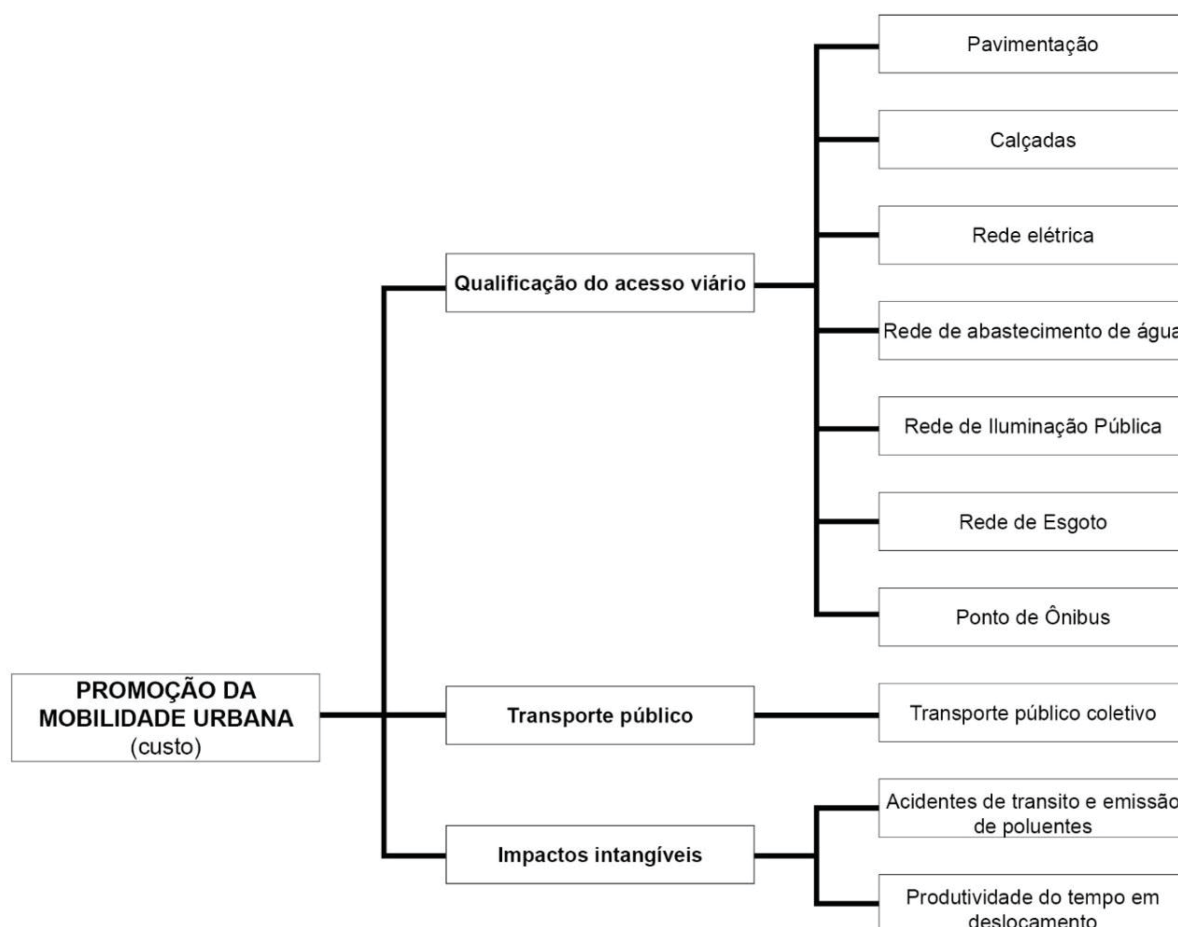
### 5.3.2 Promoção da mobilidade urbana

A mobilidade urbana é um eixo essencial à qualidade de vida da população, em especial nas grandes cidades onde os deslocamentos são maiores e, portanto, as viagens nos modos não motorizados (a pé ou bicicleta) são mais difíceis. Com base em tal característica, a implantação do PMCMV deveria responder às demandas de mobilidade geradas pelas novas inserções habitacionais, a partir de uma estratégia integrada. Para tanto, na composição dos custos relacionados a promoção da mobilidade urbana, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) dividiu a temática em três componentes (FIGURA 36):

- a) Investimentos para prover e qualificar o acesso viário ao empreendimento, considerando ampliação ou adequação de infraestrutura urbana – pavimento, calçadas, rede elétrica, rede de abastecimento de água, rede de iluminação pública, rede de esgoto e paradas de ônibus;
- b) Investimentos necessários à extensão e reforço da oferta de transporte público coletivo;
- c) Impactos intangíveis decorrentes do padrão de inserção do empreendimento habitacional que ultrapassam os custos diretos empreendidos pelo Poder Público que comprometem a qualidade de vida urbana dos moradores.



FIGURA 36 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO NA PROMOÇÃO DE MOBILIDADE URBANA



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018)

### 5.3.2.1 Acesso viário ao empreendimento

Os custos mensurados para o acesso viário ao empreendimento consideram a provisão rede de abastecimento de água, calçadas, rede de esgoto, rede de águas pluviais, rede de iluminação pública, sinalização viária, pavimentação e ciclovia bidirecional (2,5m de largura)<sup>24</sup>. Segundo o construtor (ENTREVISTA 1, 2018), para ambos os empreendimentos foi necessária a implantação de todas as infraestruturas e a ampliação das vias de acesso. Desta forma, no quesito acesso viário ao

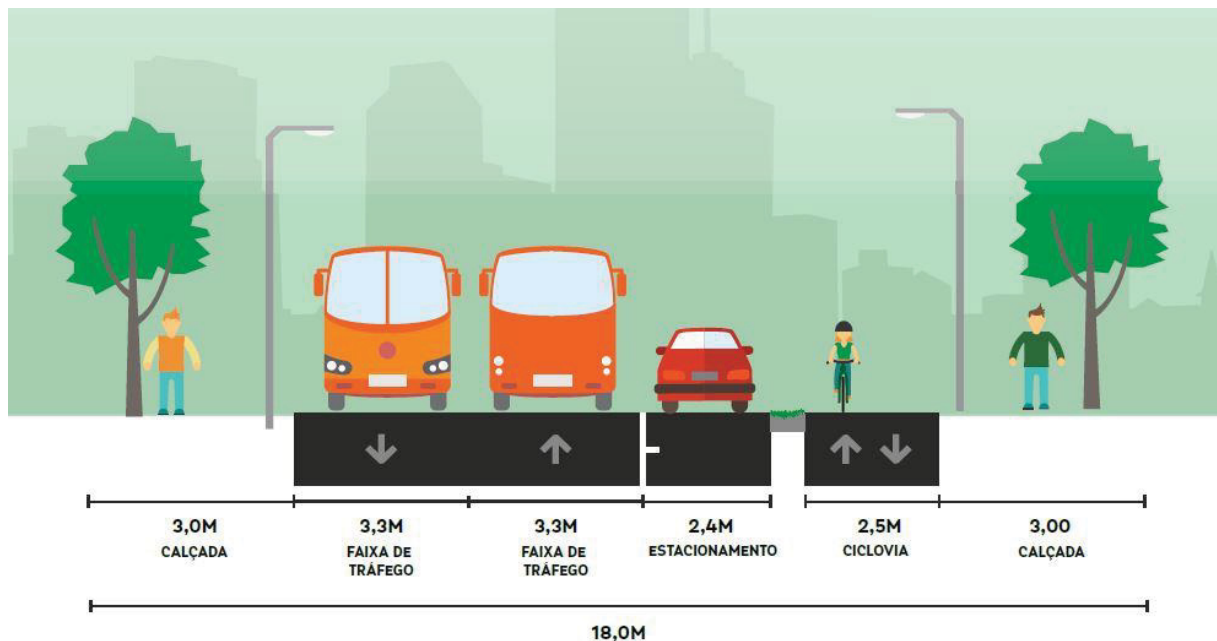
<sup>24</sup> Não foram contemplados por essa estimativa os seguintes itens: Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); Licenciamento Ambiental; Estações de tratamento de água e esgoto; Estações de bombeamento de água e esgoto; e subestação transformadora de energia (BRASIL, 2018)



empreendimento, tanto o Conjunto Parque Iguaçu, quanto o Conjunto Residencial Novo Bairro enquadram-se no Cenário C.

Os pressupostos de cálculo do estudo do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) consideram o padrão de vias coletoras em empreendimentos do PMCMV segundo especificações mínimas de projeto. Esse padrão considera uma via coletora de 18 metros de caixa contendo, portanto, calçada, ciclovia, duas faixas de tráfego e estacionamento (FIGURA 37).

FIGURA 37 - PADRÃO DE VIA COLETORA EM EMPREENDIMENTOS DO PMCMV



FONTE: BRASIL (2018)

No Conjunto Parque Iguaçu foram construídas duas vias de acesso que somadas possuem 1,22 quilômetros, enquanto no Conjunto Residencial Novo Bairro, foram executadas também duas vias de acesso com total de 550 metros (FIGURA 38).

FIGURA 38 – SITUAÇÃO DE ACESSO VIÁRIO E CONEXÃO COM REDES DE INFRAESTRUTURA URBANA 2009



#### LEGENDA

**01** Conjunto Parque Iguaçu

**02** Conjunto Residencial Novo Bairro

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de CEF (2018) e GOOGLE (2018)

Segundo a análise de custos referencias do Ministério das Cidades, o custo unitário da provisão de toda a infraestrutura do acesso é de R\$ 2.228.000,00 por quilômetro, e, portanto, para a viabilização dos empreendimentos analisados o custo empreendido foi de R\$ 4.030.000,00 (TABELA 27).

TABELA 27 – PROVISÃO DE ACESSO VIÁRIO AO EMPREENDIMENTO

EMPREENDIMENTO	CUSTO UNITÁRIO (em milhões)	CUSTO TOTAL (em milhões)
Conjunto Parque Iguaçu (1,22 km)	R\$ 2,28/km	R\$ 2,78
Conjunto Residencial Novo Bairro (0,55 km)	R\$ 2,28/km	R\$ 1,25
<b>Total</b>		<b>R\$ 4,03</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018) e GOOGLE (2018)

É importante destacar mais uma vez que esses valores são relativos apenas à construção da infraestrutura, embora em médio e longo prazo, devam ser considerados também custos de manutenção, que são proporcionais à extensão da

malha urbana. Quanto maior o espraiamento da malha urbana, maiores serão os custos de manutenção no município.

#### 5.3.2.2 Provisão de Transporte Público Coletivo

O aumento no número de moradores em uma área de expansão urbana implica no aumento da demanda por transporte público na localidade. Como explicitado, o bairro onde os empreendimentos foram inseridos passou por mudanças rápidas no número de moradores com os empreendimentos, aumentando em mais de 50% o número de domicílios.

Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2018), quanto mais distante da área consolidada o empreendimento habitacional, maiores as necessidades de adequação do conjunto de linhas de ônibus e da frota. Os custos referenciais estimados consideram a extensão dos itinerários, reforço da frota nas linhas pré-existent e custos de operação (contemplando salários, encargos, benefícios aos funcionários, além de combustível e depreciação da frota), a fim de contemplar o acréscimo da demanda e da distância dos percursos. Foi considerado, também a característica pendular gerada pelo empreendimento, ou seja, a concentração dos deslocamentos para trabalho ou estudo, no início da manhã e no final da tarde.

Utilizando o tamanho médio de uma família (3,4 pessoas), o IBGE definiu que duas pessoas se deslocam diariamente, por motivo de trabalho ou estudo de seu local de moradia, utilizando o transporte público coletivo (IBGE, 2018).

Para o cálculo dos custos empreendidos no PMCMV pelo transporte público, ambos se enquadram no Cenário C – sem acesso ao sistema de transporte público coletivo, sendo necessário reforço da frota nos períodos de pico, e extensão de seis quilômetros da linha em relação ao itinerário pré-existente. Além disso, como os empreendimentos encontram-se a 15 quilômetros da área central, o cenário C é intensificado. Em relação ao número de unidades construídas o Cenário seria o B, configurando uma média de 10 ônibus adicionais, cerca de R\$ 2,14 milhões ao ano.

Vale destacar, no entanto, que esse cálculo apresentado pelo Ministério das Cidades baseia-se em municípios que se responsabilizam pelo transporte público coletivo. No Município de Curitiba a provisão de transporte público coletivo é feita pela Urbanização de Curitiba S.A. (URBS), empresa de economia mista que controla o

sistema de transporte público na Cidade de Curitiba. Os Custos empreendidos pelo Poder Público, nesse aspecto, eram circunscritos aos subsídios por passagem e não a provisão de ônibus e mão-de-obra. Assim, considerando que duas pessoas por moradia<sup>25</sup> utilizam o transporte público nos empreendimentos estudados, seja para estudo ou trabalho, cerca de 3.448 pessoas fazem duas viagens diárias, que somam 6.896 viagens nos dias úteis. Considerando um ano de 365 dias que possui 52 semanas, contabilizam-se 254 dias úteis em média, resultando em 1.751.584 passagens subsidiadas por ano.

No ano de 2010 o subsídio pago a URBS pelo Governo do Estado do Paraná era de 30 centavos por passagem (URBS, 2018), totalizando R\$ 525.475,20 em subsídio ao transporte público referente aos novos empreendimentos implantados no ano referido.

Além disso, deve-se destacar que o subsídio apresentado, de quase meio milhão, é anual e sofre reajustes, ou seja, a implantação de um empreendimento onde os deslocamentos não-motorizados são difíceis gera uma despesa anual de longo prazo ao poder público enquanto houver população residindo naquele local.

#### 5.3.2.3 Melhoria da qualidade de vida urbana

A partir da metodologia do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) analisou-se também os possíveis custos sociais decorrentes do tipo de inserção urbana em relação aos seguintes aspectos: acidentes de trânsito por modo de transporte e emissão de poluentes, e produtividade do tempo. Foram considerados os efeitos indiretos gerados por questões que afetam a qualidade de vida urbana da população, com efeitos sociais, econômicos e ambientais. Quanto mais próximo das áreas urbanas consolidadas, menores são as gerações de emissões de poluentes, acidentes de trânsito e perda de produtividade do tempo, visto que os deslocamentos motorizados são mais reduzidos, quando não inexistentes.

---

<sup>25</sup> BRASIL (2018)

Como ambos empreendimentos estão inseridos numa distância maior que 10 quilômetros da área central, se enquadram no Cenário C nesse aspecto, o que significa que a população residente recebe mais externalidades atreladas à mobilidade urbana como: maior tempo perdido no deslocamento, seja para trabalho ou estudo, conseqüentemente elevação na emissão de poluentes e um potencial aumento nos acidentes viários. Devido à dificuldade de mensuração desses aspectos, muitas vezes eles são desconsiderados pelo Poder Público.

Desta forma, a partir da metodologia do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) calculou-se a distância percorrida pelos moradores, considerando duas viagens, uma de ida e uma de volta ao centro urbano, durante 254 dias úteis por ano, resultando que um morador do Cenário C percorre cerca de 20 quilômetros no mínimo por dia. Decorrente desses grandes deslocamentos, derivam dois custos:

- a) Custo de acidentes de trânsito e emissão de poluentes – custos sociais (acidentes de trânsito e poluição) das viagens diárias em um ano, até o centro urbano, segundo cenários e modos de transporte<sup>26</sup>;
- b) Custos da perda de produtividade do tempo em deslocamento – indica quanto o indivíduo deixa de produzir ao alocar o tempo em viagens diárias e não em trabalho produtivo<sup>27</sup>.

Em relação aos custos sociais derivados dos acidentes de trânsito e emissão de poluentes das viagens diárias por indivíduo, segundo cenários e modo de transporte, no cenário C, o custo de acidentes de trânsito é 150% superior ao cenário A, sendo:

---

<sup>26</sup> Para o cálculo de acidentes de trânsito e emissão de poluentes tomou como base os custos sociais (poluição e acidentes) por quilômetro mensurados pelo estudo “Custos de Deslocamentos 2010”, da Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP, 2010).

<sup>27</sup> Para o cálculo de produtividade do tempo em deslocamento utilizou o Produto Interno Bruto (PIB) municipal por hora por indivíduo pertencente à população economicamente ativa (PEA) dos municípios médios brasileiros como estimativa do montante produzido por indivíduo por hora, considerando-se uma jornada de trabalho semanal de 44 horas. Este valor de produtividade por hora foi multiplicado pelo tempo médio de deslocamento em horas de viagens diárias de ida e volta de cada cenário ao centro urbano em dias úteis, ao longo de um ano. O cálculo do tempo médio de deslocamento em cada cenário teve como valores de referência 25 km/h para ônibus e 35 km/h para carros e motos, ponderando-se pela divisão modal (posse de veículos, carros e/ou motos, ou uso do transporte público coletivo) de famílias com renda média mensal de até R\$ 1.800, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD-IBGE, 2013).



- a) R\$ 526,00 por indivíduo em um ano, utilizando como modal o carro;
- b) R\$ 1.968,00 por indivíduo em um ano, utilizando como modal motocicleta;
- c) R\$ 210,00 por indivíduo em um ano, utilizando como modal ônibus.

Pode-se considerar que a população com renda até três salários mínimos, que mora na Faixa 1, utilizaria predominantemente como modal o transporte público coletivo. Para o cálculo, considerou-se que 66% da população encontrava-se em idade econômica ativa, segundo o perfil populacional estimado a partir do censo (IBGE, 2010). Considerando esse perfil, a partir do crescimento populacional do bairro e a implantação dos conjuntos 3.739 pessoas sofreriam as consequências dessa inserção urbana.

O cálculo de custo indica quais são os custos ao alocar o tempo em viagens diárias é de R\$ 210,00 ao ano se todos utilizassem transporte público<sup>28</sup>. Ou seja, a localização dos empreendimentos estudados resultou num custo de R\$ 785.190,00 ao ano.

O cálculo de custo que indica quanto o indivíduo deixou de produzir ao alocar o tempo em viagens diárias, e não em trabalho produtivo, localizado no cenário C é de R\$ 9.317,00 ao ano. Ou seja, a localização dos empreendimentos estudados resultou em uma não produção de R\$ 34.836.263,00 ao ano.

A presente pesquisa destaca que o custo empreendido na coleta de lixo e tratamento de resíduos sólidos seria um item importante a ser acrescido, visto que a partir do ano de 2019, imóveis de até 70 metros quadrado terão que pagar o equivalente a R\$137,70 anualmente para a realização desse serviço público (CURITIBA, 2019).

No município de Curitiba esse serviço é terceirado e realizado há mais de 20 anos pela empresa CAVO serviços e saneamento S.A., empresa privada responsável por gerenciar os resíduos de grandes capitais. Como seu contrato com a prefeitura

---

<sup>28</sup> A pesquisa entende que parte da população utilizaria também motocicleta ou automóveis, no entanto como para obtenção desse dado seria necessário levantamento empírico, tomou-se o mínimo (transporte coletivo) como padrão.



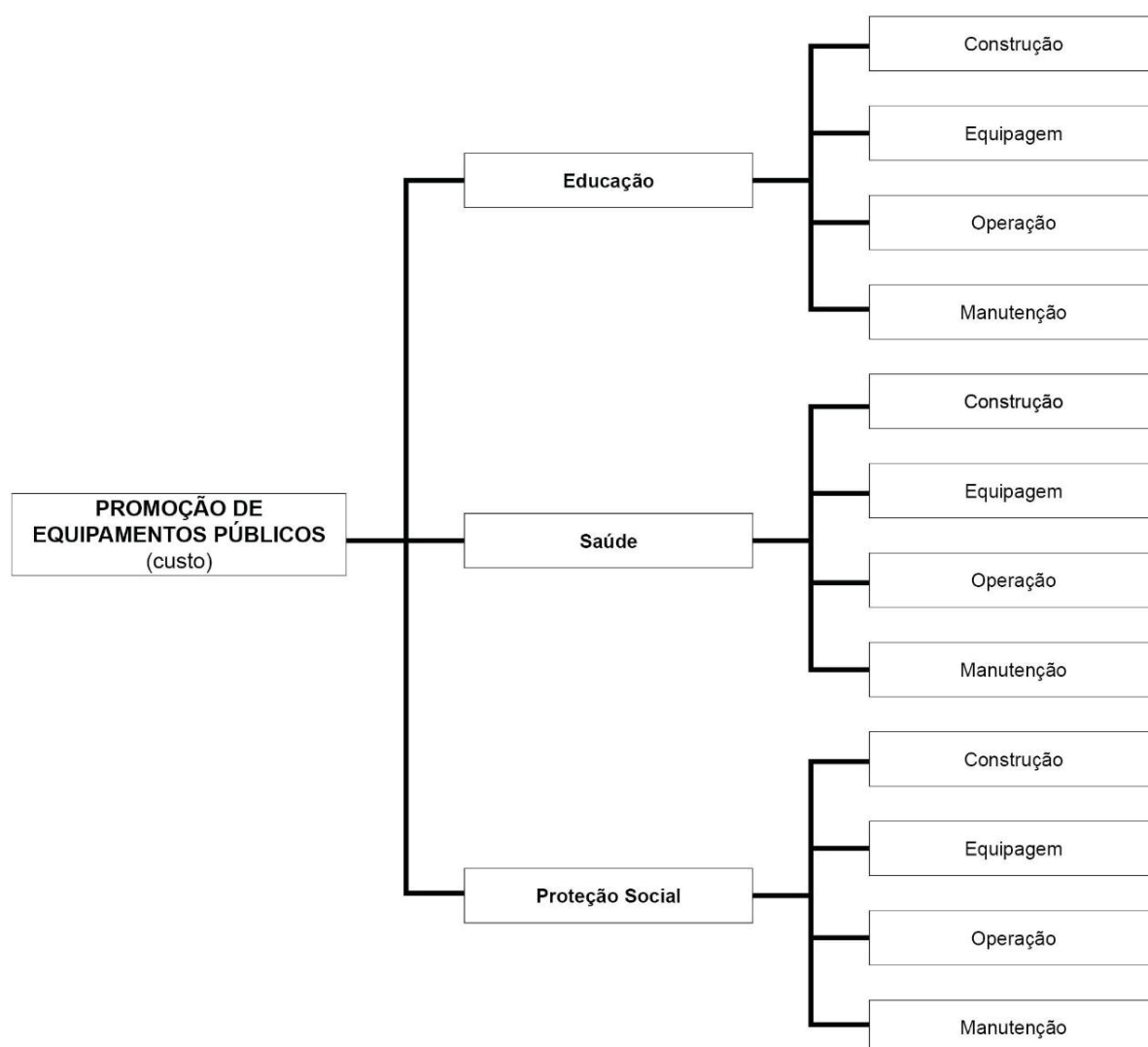
não é por residência atendida, não foi possível calcular o custo empreendido a partir da demanda gerada pelos empreendimentos estudados.

### 5.3.3 Provisão de Equipamentos públicos e comunitários

Na implantação de empreendimentos do PMCMV a construção de equipamentos públicos e comunitários é de suma importância para a adequação das inserções às condições de habitabilidade plena. Nos empreendimentos estudados, os equipamentos compreendem à resposta por uma demanda gerada referente a um aumento de 50% da população residente no bairro e ao fornecimento de equipamentos públicos comunitários essenciais: educação, assistência social e saúde.

Como explicitado anteriormente, na metodologia adotada além de explicitar o custo total da provisão de equipamentos públicos comunitários (BRASIL, 2018), também são considerados seus pesos em relação aos horizontes temporais, que conforme explicitado anteriormente refere-se a: curto prazo (1 ano), médio prazo (4 anos) e longo prazo (8 anos). Considera ainda de modo separado instalação (construção e equipagem) e funcionamento (operação e manutenção).

FIGURA 39 – ESQUEMA DE CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO NA PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E COMUNITÁRIOS



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018)

Segundo a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com redação alterada pela Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, a educação escolar compreende: a educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e a educação superior. A idade escolar é o período frequentado por crianças conforme o desenvolvimento das atividades e percepções correspondentes de cada idade. As idades escolares dividem-se em quatro partes, oferecidas em:

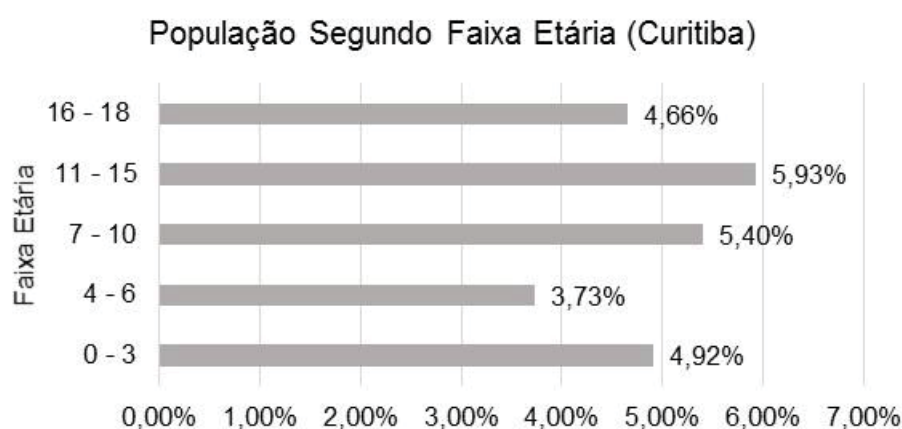
- a) Creches, ou entidades equivalentes – para crianças de 0 a 3 anos de idade;

- b) Pré-escolas – para crianças de 4 a 6 anos de idade;
- c) Ensino fundamental<sup>29</sup> - dividido em anos, que vão do 1º ao 9º, e idades de 7 a 15 anos, cronologicamente um ano para cada série;
- d) Ensino Médio – dividido em 3 anos, e idades de 16 a 18 anos, cronologicamente um ano para cada período.

Segundo a Lei Federal 9.394/ 1996, os municípios são incumbidos de exercer ação redistributiva em relação as suas escolas e oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, e com prioridade, o ensino fundamental. Compreende ao sistema municipal de ensino as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, e aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Apresenta-se o percentual de população em idade escolar, definida em lei própria, segundo a faixa etária no município de Curitiba (GRÁFICO 9).

GRÁFICO 9 – POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR SEGUNDO FAIXA ETÁRIA EM CURITIBA 2010



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IBGE (2010)

A partir desse percentual e da distribuição etária da população gerada no bairro Ganchinho, considerando os empreendimentos implantados, utilizando como base o perfil do Censo 2010, foi possível determinar a demanda de alunos por período escolar gerados (IBGE, 2010).

<sup>29</sup> Atualizado de 8 para 9 anos na Lei Nº 11.274<sup>29</sup>, de 6 de fevereiro de 2006 (DOU 7/2/2006)

Segundo esse cálculo seria necessário que fossem criadas as seguintes vagas escolares: 276 em creches, 209 em pré-escolas, 635 para ensino fundamental e 261 para ensino médio (TABELA 28).

TABELA 28 – DEMANDA DE POPULAÇÃO EM PERÍODO ESCOLAR GERADA PELOS EMPREENDIMENTOS

POPULAÇÃO CENSITÁRIA SEGUNDO FAIXA ETÁRIA			
Período Escolar	Idade	%(i)	População
Creche	0 - 3	4,92%	276
pré-escola	4 - 6	3,73%	209
fundamental (ciclo 1 - 4 anos)	7 - 10	5,40%	303
fundamental (ciclo 2 - 5 anos)	11 - 15	5,93%	332
Médio	16 - 18	4,66%	261
<b>População em período escolar no empreendimento</b>			<b>1381</b>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IBGE (2010)

NOTA (I) Porcentagem retirada da distribuição etária no município de Curitiba (IBGE, 2010)

De acordo com a Secretaria de Educação de Curitiba (2018), a Rede Municipal de Ensino é responsável pela educação infantil (0 a 5 anos), e escolas municipais que oferecem ensino do 1º ao 5º ano, crianças em média de 7 a 10 anos. Essa rede responsabiliza-se pelos seguintes equipamentos de educação: Centro Municipal de Atendimento Educacional Especializado (CMAEE), Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI), Escolas Municipais, Escolas Municipais de Educação Especial, e Faróis do Saber. Tanto os Centros de Educação Infantil quanto as Escolas Municipais precisam estar localizadas próximas aos empreendimentos, pois para estes tipos de equipamentos os deslocamentos devem ser não-motorizados.

No entorno dos empreendimentos antes de sua implantação, os equipamentos de educação presentes eram<sup>30</sup>:

- a) Centro Municipal de Educação Infantil Sonho de Criança, inaugurado em 1996, distando 900 metros do Conjunto Parque Iguaçu e 100 metros do Conjunto Residencial Novo Bairro – no bairro Ganchinho;
- b) Centro Municipal de Educação Infantil Ciro Frare, inaugurado em 2008, distando 600 metros do Conjunto Parque Iguaçu e 125 metros do Conjunto Residencial Novo Bairro – no Bairro Ganchinho;

<sup>30</sup> Menor distância de percursos realizados a pé (GOOGLE, 2019).

- c) Centro Municipal de Educação Infantil Vila Osternack, inaugurado em 2008, distando 1.000 metros do Conjunto Parque Iguaçu e 500 metros do Conjunto Residencial Novo Bairro – no bairro Sítio Cercado;
- d) Centro Municipal de Educação Infantil Jequitibá, inaugurado em 2008, distando 750 metros do Conjunto Parque Iguaçu e 1000 metros do Conjunto Residencial Novo Bairro – no bairro Sítio Cercado;
- e) Escola municipal Carlos Drummond de Andrade, distando 750 metros do Conjunto Parque Iguaçu e 1000 metros do Conjunto Residencial Novo Bairro – no bairro Sítio Cercado;
- f) Colégio Estadual Professora Iara Bergmann, inaugurado em 1992, distando 900 metros do Conjunto Parque Iguaçu e 100 metros do Conjunto Residencial Novo Bairro – no bairro Ganchinho.

FIGURA 40 – SITUAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E COMUNITÁRIOS 2009



#### LEGENDA

- |  |   |
|--|---|
| <b>01</b> Conjunto Parque Iguaçu           | <b>06</b> CMEI Jequitibá                              |
| <b>02</b> Conjunto Residencial Novo Bairro | <b>07</b> Escola Municipal Carlos Drummond de Andrade |
| <b>03</b> CMEI Sonho de Criança            | <b>08</b> Colégio Estadual Professora Iara Bergmann   |
| <b>04</b> CMEI Ciro Frare                  |   |
| <b>05</b> CMEI Vila Osternack              |   |

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de IPPUC (2018) e GOOGLE (2018)

Em relação aos equipamentos de saúde, no entorno dos empreendimentos implantados existia a Unidade de Saúde (US) Osternack, inaugurada em 1998.

Como até 2009 os equipamentos presentes no entorno eram: dois Centros Municipais de Educação Infantil, uma Escola Municipal de Ensino Fundamental e um Colégio Estadual. Portanto, os casos estudados correspondem ao Cenário B, pois apesar de existirem equipamentos de educação, considerando a demanda gerada, seria necessário reforço dos existentes e pactuação de compromisso para provisão de novos.

Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2018), no Cenário B, quando somente a demanda por Escola de Ensino Fundamental e UBS é absorvida pelos equipamentos pré-existent no entorno, faz-se necessária a pactuação de compromissos para a provisão de Escola de Educação Infantil e CRAS pelo poder público local. Desta forma, o custo para instalação e funcionamento destes equipamentos representaria um custo para o ente público local de R\$28,31 milhões em longo prazo, se comparado a uma situação em que o empreendimento se encontra próximo a área central.

Sendo assim, considerando os empreendimentos estudados, somente a instalação desses equipamentos mais seu funcionamento por um ano geraria um custo total de R\$7.500.000,00 (TABELA 29; GRÁFICO 10).

TABELA 29 - PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS NO CENÁRIO B

(continua)

EQUIPAMENTOS PARA CENÁRIO B (Escola de Educação Infantil e um CRAS I)			
PERÍODO	ETAPA	%	CUSTO
Instalação	Construção	93,1%	R\$ 4.189.500,00
	Equipagem	6,9%	R\$ 310.500,00
	<i>total instalação</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 4.500.000,00</i>
Curto Prazo (1 ano)	Construção	55,86%	R\$ 4.189.500,00
	Equipagem	4,1%	R\$ 310.500,00
	Operação	37,0%	R\$ 2.775.000,00
	Manutenção	3,0%	R\$ 225.000,00
	<i>total curto prazo</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 7.500.000,00</i>
Médio Prazo (4 anos)	Construção	25,5%	R\$ 4.189.500,00
	Equipagem	1,9%	R\$ 310.500,00
	Operação	67,4%	R\$ 11.053.600,00
	Manutenção	5,2%	R\$ 846.400,00
	<i>total médio prazo</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 16.400.000,00</i>



TABELA 29 - PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS NO CENÁRIO B

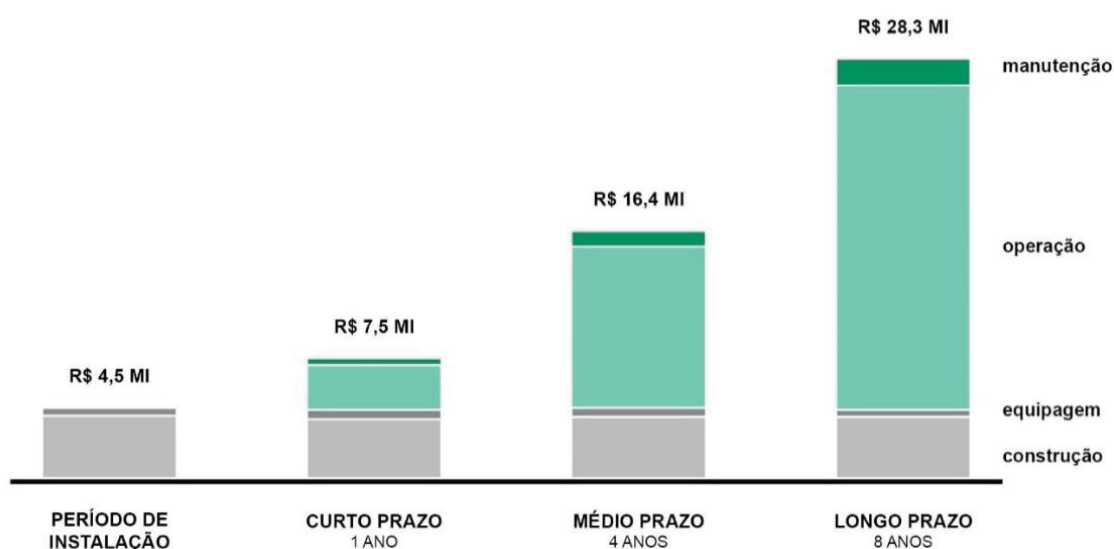
(conclusão)

EQUIPAMENTOS PARA CENÁRIO B (Escola de Educação Infantil e um CRAS I)			
<b>Longo Prazo (8 anos)</b>	<i>total médio prazo</i>	100,0%	R\$ 16.400.000,00
	Construção	14,8%	R\$ 4.189.500,00
	Equipagem	1,1%	R\$ 310.500,00
	Operação	78,1%	R\$ 22.102.300,00
	Manutenção	6,0%	R\$ 1.697.700,00
	<i>total longo prazo</i>	100,0%	R\$ 28.300.000,00

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018)

Foi possível verificar que a implantação de novos equipamentos representa uma sobrecarga significativa de custo ao poder público municipal a longo prazo, além. O valor desses equipamentos a longo prazo é de mais de seis vezes o custo de implantação dos mesmos, comparativamente a um cenário A, por exemplo, aconteceria apenas a ampliação dos equipamentos pré-existent. Essa ampliação também geraria custos, mas talvez ocorresse um melhor aproveitamento dos equipamentos existentes mais centrais que talvez se encontrem subutilizados (GRÁFICO 10).

GRÁFICO 10 - PROVISÃO DE EQUIPAMENTOS PÚBLICOS COMUNITÁRIOS NO CENÁRIO B



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018)

Segundo levantamento atual dos equipamentos no entorno dos empreendimentos realizados pelo IPPUC, foram construídos dois CMEIs e um CRAS em resposta a demanda, correspondendo aos cálculos propostos pelo Ministério das Cidades neste tipo de cenário.

Em relação ao equipamento de saúde, é importante destacar que quando os contratos foram fechados, já existia uma Unidade de Saúde próxima dos empreendimentos, que não tinha condições de absorver a nova demanda gerada. De acordo com a Portaria do Ministério das Cidades nº2436, de 21 de setembro de 2017, a população adscrita por equipe de atenção básica é de 2.000 a 3.500 pessoas, localizada dentro de seu território. Portanto, considerando que antes da implantação do empreendimento o bairro já tinha mais de 11 mil moradores, com os dois novos conjuntos deveria ser considerada a construção de mais unidades de saúde, o que não aconteceu.

Para a implantação de uma nova Unidade de Saúde Básica, o Ministério das Cidades (BRASIL, 2018) também calculou valor de instalação, com construção e equipagem, operação e manutenção, curto, médio e longo prazo. Para instalação o valor do equipamento seria de R\$ 600.000,00, e para instalação somada a operação por um ano o valor empreendido seria de R\$ 1.300.000,00.

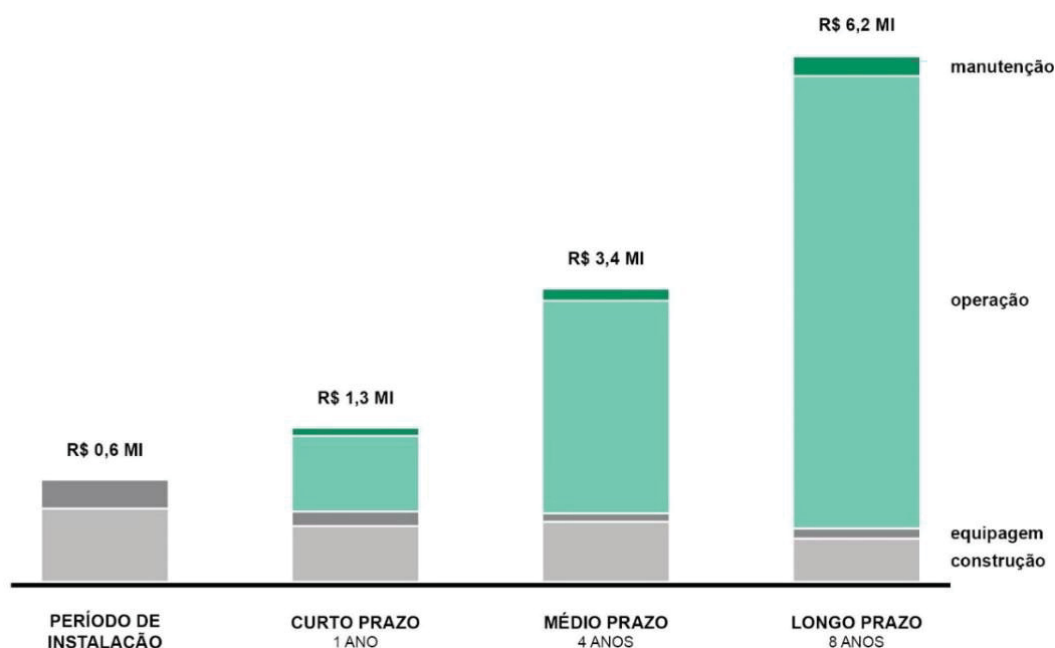
Assim como os equipamentos de educação e assistência social, verificou-se que o custo da manutenção e operação desse equipamento, no longo prazo, tem um alto custo, quase cinco vezes o valor de instalação (TABELA 30).

TABELA 30 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE BÁSICA (USB) 2018

EQUIPAMENTOS SAÚDE			
PERÍODO		%	CUSTO
Instalação	Construção	74,9%	R\$ 449.400,00
	Equipagem	25,1%	R\$ 150.600,00
	<i>total instalação</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 600.000,00</i>
Curto Prazo (1 ano)	Construção	34,57%	R\$ 449.400,00
	Equipagem	11,58%	R\$ 150.600,00
	Operação	48,9%	R\$ 635.700,00
	Manutenção	4,9%	R\$ 64.300,00
	<i>total curto prazo</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 1.300.000,00</i>
Médio Prazo (4 anos)	Construção	13,2%	R\$ 449.400,00
	Equipagem	4,4%	R\$ 150.600,00
	Operação	75,3%	R\$ 2.560.200,00
	Manutenção	7,1%	R\$ 239.800,00
	<i>total médio prazo</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 3.400.000,00</i>
Longo Prazo (8 anos)	Construção	7,2%	R\$ 449.400,00
	Equipagem	2,4%	R\$ 150.600,00
	Operação	82,7%	R\$ 5.127.400,00
	Manutenção	7,6%	R\$ 472.600,00
	<i>total longo prazo</i>	<i>100,0%</i>	<i>R\$ 6.200.000,00</i>

FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018)

GRÁFICO 11 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO DE UMA UNIDADE DE SAÚDE BÁSICA (USB) - 2018



FONTE: Elaborado pela autora, a partir de dados de BRASIL (2018)

A partir dos cálculos efetuados, pode-se calcular o custo empreendido pelo poder público local na implantação do Conjunto Parque Iguaçu e no Conjunto Residencial Novo Bairro. Para que esses custos pudessem ser comparados aos empreendidos pelas construtoras, todos os valores foram corrigidos para o ano de entrega dos conjuntos, 2013 (TABELA 31).

TABELA 31 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO EMPREENDIDO PELO PODER PÚBLICO

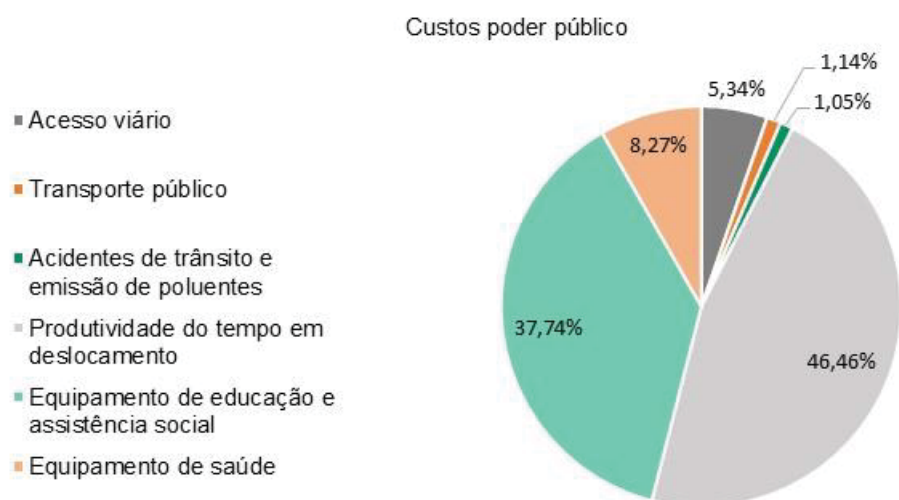
CUSTO PODER PÚBLICO			
Componente		Custo empreendidos	% do total
PROVISÃO DE ACESSO VIÁRIO		R\$ 2.933.688,58	5,34%
PROVISÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO (1 ano)		R\$ 627.340,46	1,14%
CUSTOS DECORRENTES DOS DESLOCAMENTOS (1 ano)	Acidentes de trânsito e emissão de poluentes	R\$ 575.444,15	1,05%
	Produtividade do tempo em deslocamento	R\$ 25.530.538,81	46,46%
EQUIPAMENTOS EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	Instalação	R\$ 3.297.926,21	6,00%
	Curto prazo (1 anos)	R\$ 2.198.617,47	4,00%
	Médio prazo (4 anos)	R\$ 6.522.565,16	11,87%
	Longo Prazo (8 anos)	R\$ 8.721.182,63	15,87%
	Instalação	R\$ 439.723,49	0,80%
EQUIPAMENTO DE SAÚDE	Curto prazo (1 anos)	R\$ 513.010,74	0,93%
	Médio prazo (4 anos)	R\$ 1.539.032,23	2,80%
	Longo Prazo (8 anos)	R\$ 2.052.042,97	3,73%
TOTAL		R\$ 54.951.112,90	100,00%

FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados da CEF (2019) e BRASIL (2018)

NOTA: Todos os custos empreendidos pelo poder público calculados por Brasil (2018) foram ajustados segundo os valores de inflação referentes ao ano de 2013, para que pudessem ser comparados aos custos empreendidos pela construtora nos empreendimentos estudados. Bem como o valor do da provisão de transporte público foi ajustado de 2010 para 2013 (IBGE, 2018).

A partir dos cálculos foi possível verificar que dos 100% do valor empreendido pelo poder público levantado pela presente pesquisa, os maiores valores encontram-se circunscritos aos seguintes elementos: Perda de produtividade de tempo em deslocamento (46,46%) e implantação de equipamentos de educação, saúde e assistência social, que juntos somam 46,01%.

GRÁFICO 12 – CUSTO DE IMPLANTAÇÃO EMPREENDIDO PELO PODER PÚBLICO



FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados da CEF (2019) e BRASIL (2018)

## **6 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO, SOLO URBANO E O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO FAIXA 1 DO PMCMV**

O presente capítulo tem por objetivo quantificar e avaliar o Custo Global empreendido na implantação do Conjunto Parque Iguaçu e do Conjunto Residencial Novo Bairro, tomando como referencial os dois principais agentes responsáveis por sua execução: a iniciativa privada, representada pelas construtoras; e o Estado, representado pela Prefeitura Municipal. Reflete-se a respeito da relação da habitação social de mercado com o solo urbano, tomando como referência o caso estudado.

Para tanto, o capítulo estrutura-se: (i) na análise da relação entre a habitação social de mercado e o solo urbano em Curitiba; (ii) na análise integrada dos custos empreendidos pelas construtoras e pelo poder público local, que resultam no Custo Global de implantação; (iii) e, na análise das estratégias utilizadas pelos agentes sociais envolvidos e na reflexão a respeito da viabilidade econômica a partir do Custo Global como item de maior relevância nos programas habitacionais de cunho social.

### **6.1 HABITAÇÃO SOCIAL DE MERCADO E O SOLO URBANO**

Conforme reconhece a COHAB, o bairro Ganchinho teve seu perfil modificado por meio de ação municipal, passando de um bairro com características rurais, para um bairro residencial predominantemente habitado por população de baixa renda, após o ano de 2009 por meio da participação do PMCM. Essa ação para implantação de moradia social viabilizada pelo o PMCMV, se realizou por um movimento de extensão da área urbana em direção a áreas periurbanas com características rurais, realizada pela Prefeitura Municipal por meio da intervenção da COHAB-CT na definição das áreas dos empreendimentos e por meio da execução dos conjuntos habitacionais pelos empreendedores (COHAB, 2018).

Tomando como referência todos os empreendimentos do Faixa 1 e Faixa 2 construídos no bairro, foram produzidas 2.796 moradias no total, um aumento de 80% em relação ao número de domicílios existentes antes da implantação dos conjuntos. Esses conjuntos ocuparam uma área de 257,5 mil metros quadrados. O projeto mesclou casas, sobrados e apartamentos, conformando sete condomínios de apartamentos (os Residenciais Parque Iguaçu I e II, Buriti, Ipê, Araçá, Novo Bairro IV e V) e quatro conjuntos de casas e sobrados (os Residenciais Parque Iguaçu III, Novo



Bairro I, II e III) (COHAB, 2018). A COHAB-CT participou do processo fazendo a interlocução entre os proprietários das áreas, as construtoras, a CEF e as secretarias municipais para viabilizar o projeto. Também atuou na identificação da demanda nas duas faixas de renda, Faixa 1 e Faixa 2, cadastrou as famílias e providenciou a inserção dos beneficiários de renda mais baixa no CADÚnico do Governo Federal.

No Zoneamento de 2010 o bairro encontrava-se inserido na Zona da APA do Iguaçu e em um SEHIS. O empreendimento Conjunto Parque Iguaçu está até hoje na Zona da APA e os demais encontram-se em SEHIS. Para a viabilização dos empreendimentos, além da alteração no uso do solo urbano, ocorreram mudanças nos padrões das tipologias residenciais, com a inserção de apartamentos, tipologia habitacional que antes não existia no bairro.

Dentre as questões ligadas à implantação do empreendimento e à execução do PMCMV, a partir da comparação dos cenários antes e depois da execução do Programa, destaca-se o impacto no preço da terra. Com base em Bittencourt (2017), a partir de dados do INPESPAR, entre 2009 e 2013. O aumento do preço da terra do Bairro Ganchinho em relação a bairros contíguos ao centro, foi de 833% após a inserção dos empreendimentos habitacionais (TABELA 32). O aumento do preço da terra em Curitiba foi observado em todos os bairros no mesmo período, com acréscimos relevantes tanto do ponto de vista absoluto quanto relativo, mas o do Ganchinho se destaca, considerando que nele não se verificava a ocupação urbana. É importante considerar que o dado do INPESPAR no bairro Ganchinho no ano 2009 indica o valor de R\$0,00 devido às suas áreas antes serem rurais ou localizadas em unidade de conservação, desconsiderando seu preço antes de serem urbanas.

TABELA 32 – PREÇO DA TERRA EM CURITIBA 2009-2013

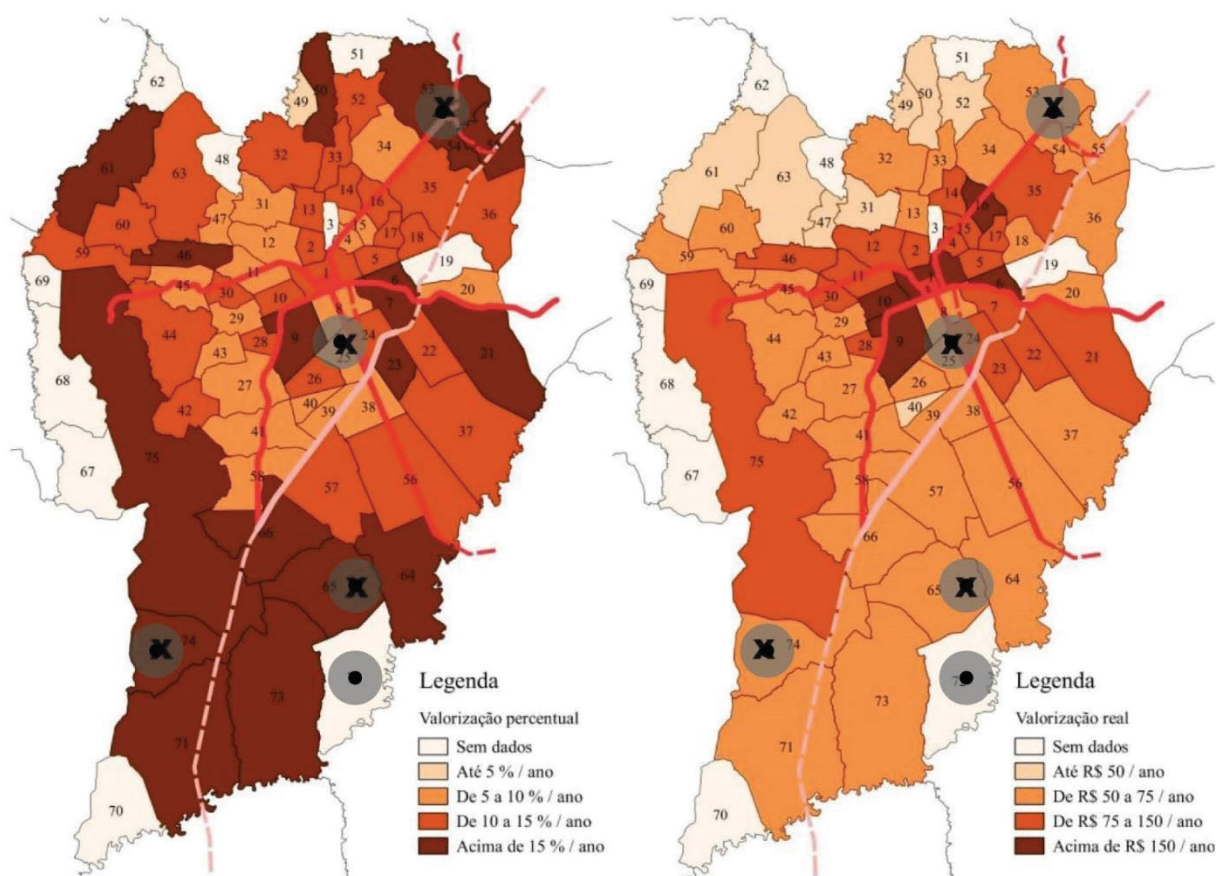
PREÇO DA TERRA (m²)			
BAIRRO	2009	2013	% valorização
Centro	R\$ 2.183,62	R\$ 4.097,67	88%
<b>Contíguos ao Centro</b>			
Água Verde	R\$ 1.438,39	R\$ 2.186,96	52%
Alto da XV	R\$ 1.347,97	R\$ 2.123,24	58%
Batel	R\$ 2.010,90	R\$ 3.933,88	96%
Bigorrião	R\$ 1.291,81	R\$ 2.246,31	74%
Centro Cívico	R\$ 1.497,63	R\$ 2.509,93	68%
Rebouças	R\$ 1.318,72	R\$ 1.882,31	43%
São Francisco	R\$ 1.040,51	R\$ 2.070,88	99%
<b>Estudos de caso</b>			
Ganchinho	R\$ 0,00	R\$ 833,63	833%

FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados de Bittencourt (2017)

Considerando os bairros de Curitiba, ao observar o aumento relativo e absoluto do preço da terra em 2008, um ano antes do lançamento do PMCMV, e em 2016 quando grande parte da produção já havia sido entregue, observou-se também que nos bairros em que os empreendimentos do Faixa 1 foram inseridos o aumento do preço da terra ficou acima de 15% ao ano, o que em valores absolutos significa entre R\$ 50 a R\$ 75 ao ano (FIGURA 41). Ou seja, a partir dos dados de Bittencourt (2017) é possível considerar que a implantação periférica dos empreendimentos, que conforme apurado caracterizou o PMCMV Faixa 1 em Curitiba, contribuiu com aumento dos preços dos terrenos, observado em todo o município nesse período, com impacto, consequentemente, nos custos globais de implantação de novos empreendimentos de habitação de interesse social, e portanto, na possibilidade de acesso à moradia para toda a população metropolitana.

Além disso, ao buscarem terrenos de menor preço localizados em áreas de expansão urbana, conforme os cenários caracterizados no capítulo anterior, é possível afirmar que a atuação dos agentes envolvidos com a produção do Faixa 1 significou a reprodução das condições precárias de urbanidade, historicamente presentes nos espaços de moradia popular nas metrópoles brasileiras, e novamente verificados a partir da execução do PMCMV em Curitiba.

FIGURA 41 - AUMENTO DO PREÇO DA TERRA URBANA POR M<sup>2</sup>/ANO entre 2008 e 2016, EM PORCENTAGENS E VALORES REAIS



## LEGENDA

● Bairros com empreendimentos do PMCMV Faixa 1

FONTE: BITTENCOURT (2017)

## 6.2 O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO A PARTIR DOS CONJUNTOS ESTUDADOS

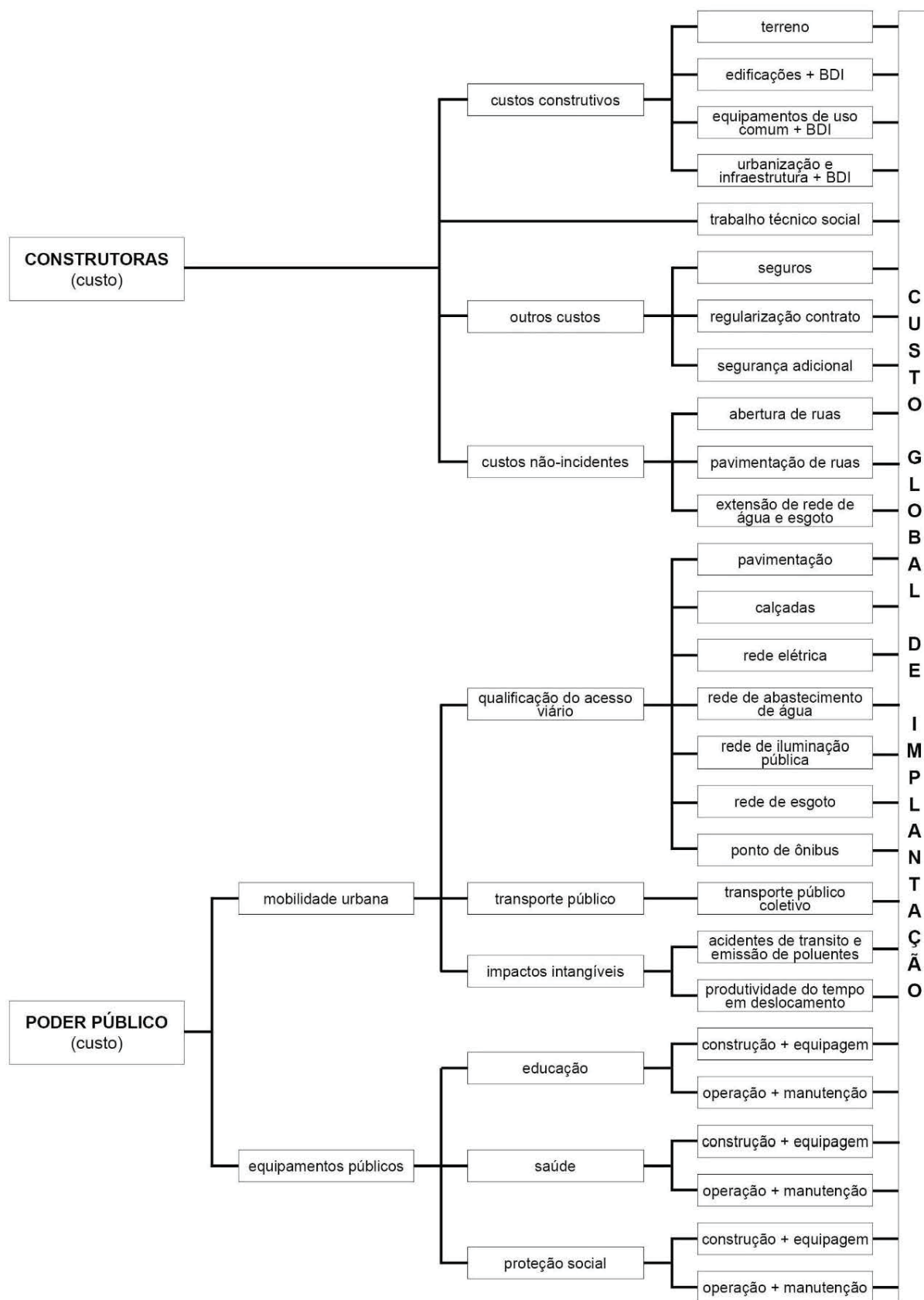
Conforme os resultados anteriormente apresentados, observou-se que os custos para as construtoras são derivados do valor transferido pelo Estado ao mercado imobiliário, segundo unidade habitacional entregue, ou seja, o VGV da construtora. Com esse recurso foram empregados custos de construção das moradias que envolveram o preço do terreno, das edificações, dos equipamentos de uso comum, da urbanização e infraestrutura e do TTS. Além desses custos, nos casos estudados, foi realizado um aditivo de contrato referente a: “outros custos” e “custos não-incidentes”. O primeiro referente a furtos de materiais de construção durante a obra, para qual foram incluídos seguros especiais e serviços de segurança. O

segundo decorreu de uma solicitação, por parte da Prefeitura Municipal de Curitiba, para que o empreendimento fosse aprovado como condomínio, delegando à construtora a execução da infraestrutura interna do empreendimento: abertura de vias, pavimentação de ruas e extensão de rede de água e esgoto.

Os cálculos dos custos empreendidos pelo poder público municipal foram referentes a infraestrutura urbana, serviços públicos e equipamentos sociais, tomando como base os dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2018; BRASIL, 2019), a partir dos itens: qualificação do acesso viário; transporte público coletivo; impactos intangíveis e equipamentos públicos. Esses custos, consideram a construção, equipagem, operação e manutenção dos equipamentos, a curto (1 ano), médio (4 anos) e longo prazo (8 anos). Destaca-se, no entanto, que tanto a qualificação do acesso viário, transporte público coletivo e impactos intangíveis também possuem custos de operação e manutenção, que vão além dos aqui apresentados. Ou seja, os custos empreendidos pelo poder público são superiores aos calculados pela presente pesquisa, que pela falta de dados disponíveis na Prefeitura Municipal, foram estimados por meio da metodologia desenvolvida pelo Ministério das Cidades.

A partir dos custos calculados para os dois agentes envolvidos na implantação dos empreendimentos estudados, foi possível desenhar o esquema geral do Custo Global de implantação do PMCMV no município de Curitiba, considerando a articulação entre os agentes, que reflete a relação indissociável entre o mercado e o Estado na sua efetivação (FIGURA 42). Esse esquema baseia-se nos principais itens identificados na viabilização dos empreendimentos estudados. No caso das construtoras destacam-se custos construtivos, outros custos e custos não incidentes. No caso da Prefeitura Municipal os custos são divididos em mobilidade urbana e equipamentos públicos. Vale destacar também que para a construtora esses componentes de custo estão restritos ao empreendimento em si, e para o Poder público, em relação à inserção no bairro e na cidade.

FIGURA 42 - ESQUEMA GERAL DO CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO



FONTE: A autora (2019)

Em relação aos custos construtivos, como o VGV tinha valor fixo, com auxílio da COHAB-CT, que apresentou o terreno e acompanhou o leilão, a construtora obteve valores de terrenos inferiores aos 10% estipulados inicialmente pelo construtor para a viabilidade econômica da obra no terreno da área do Conjunto Parque Iguaçu. Para o terreno do Conjunto Residencial Novo Bairro, os custos empreendidos foram superiores a essa margem, mas como o cálculo da viabilidade considerou os dois conjuntos, a média do preço dos terrenos ficou abaixo dos 10%, dentro, portanto do cálculo do custo considerado pelo construtor para a execução das obras. Ou seja, o preço do terreno é um elemento fundamental para a decisão do empreendedor em realizar ou não a obra, e a estratégia utilizada para a escolha dos terrenos e Faixas dos empreendimentos viabilizou a construção.

Assim, os resultados da pesquisa permitem afirmar que o custo do terreno foi a variável de maior relevância para a definição da implantação dos empreendimentos, na medida em que o preço do metro quadrado pago pelo construtor para sua aquisição foi significativamente inferior ao preço em terrenos localizados em regiões mais centrais e urbanizadas da cidade de Curitiba, ficando em torno de 7,74% do VGV.

Considerando todos os custos empreendidos pela construtora, os maiores montantes empregados ficaram circunscritos aos custos de construção das edificações (70,45%) e aos de urbanização e infraestrutura interna (13,54%). O primeiro deles ligado diretamente ao projeto arquitetônico e o segundo ao projeto urbanístico. Ou seja, os maiores ou menores custos dependem de soluções que envolvem as concepções de projeto; as exigências normativas de uso de solo, tais como dimensões mínimas das habitações, relação entre espaço livre e construído; tecnologias adotadas; condições de sítio; dentre outros. Além desses aspectos, o custo com urbanização e infraestrutura interna tem relação com a exigência feita pelo Município, de que os empreendimentos fossem aprovados como condomínio, ampliando a participação no custo global de implantação desse componente para as construtoras.

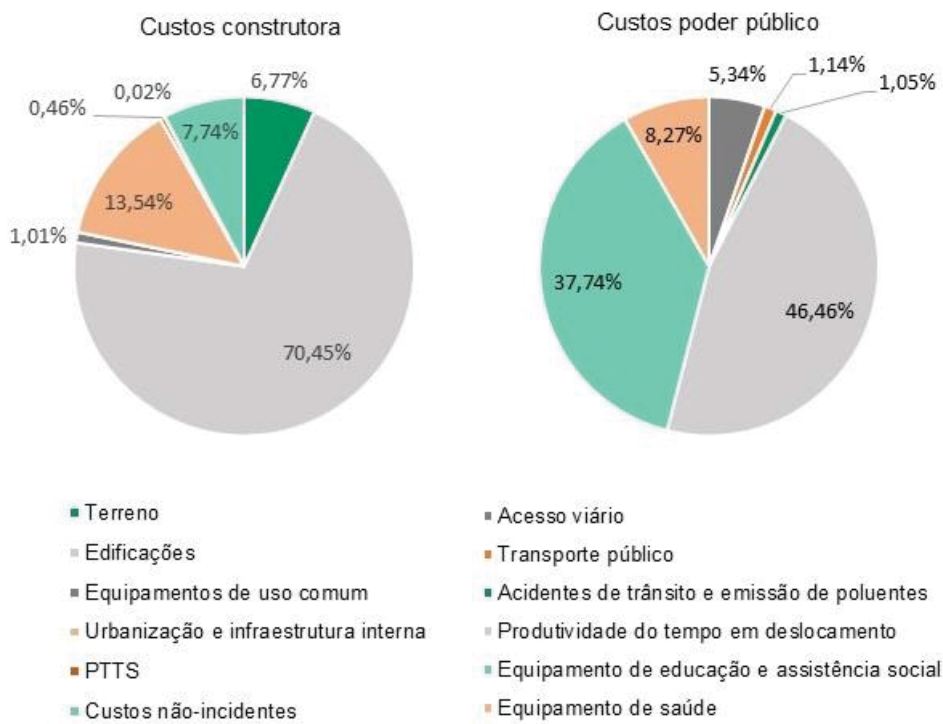
No que diz respeito aos custos empreendidos pelo município, os maiores valores estão circunscritos aos impactos intangíveis no que se refere à mobilidade urbana, vinculados à perda produtividade de tempo em deslocamento (46,67%); e à construção de equipamentos de educação, saúde e assistência social que somaram



46,01% do total empreendido. Considerando o horizonte temporal desses custos, eles seriam absorvidos pelo município durante a obra, na ocupação imediata das unidades, até o prazo de oito anos após a entrega do empreendimento.

A representatividade de cada um dos componentes dos custos para as construtoras e para a Prefeitura Municipal são apresentados no GRÁFICO 13.

GRÁFICO 13 – CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS PARA AS CONSTRUTORAS E PARA O PODER PÚBLICO



FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados da CEF (2019) e BRASIL (2018)

Nas tabelas abaixo, apresentam-se os valores absolutos dos custos empreendidos por ambos agentes estudados, e os correspondentes valores relativos para cada um desses custos, em relação ao Custo Global (TABELA 33).

TABELA 33 – CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS ESTUDADOS 2013

<b>CUSTOS CONSTRUTORA</b>		
<b>Componente</b>	<b>Custo empreendidos</b>	<b>% do total</b>
TERRENO	R\$ 5.671.030,96	4,09%
EDIFICAÇÕES	R\$ 58.985.118,79	42,54%
EQUIPAMENTOS DE USO COMUM	R\$ 845.380,88	0,61%
URBANIZAÇÃO E INFRAESTRUTURA INTERNA	R\$ 11.334.340,26	8,17%
PROJETO DE TRABALHO TÉCNICO SOCIAL (PTTS)	R\$ 385.753,43	0,28%
OUTROS CUSTOS	R\$ 15.375,69	0,01%
CUSTOS NÃO-INCIDENTES	R\$ 6.483.483,06	4,68%
<i>Total construtora</i>	<i>R\$ 83.720.483,07</i>	<i>60,37%</i>
<b>CUSTO PODER PÚBLICO</b>		
<b>Componente</b>	<b>Custo empreendidos</b>	<b>% do total</b>
PROVISÃO DE ACESSO VIÁRIO	R\$ 2.933.688,58	2,12%
PROVISÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO (1 ano)	R\$ 627.340,46	0,45%
CUSTOS DECORRENTES DOS DESLOCAMENTOS (1 ano)	Acidentes de trânsito e emissão de poluentes	R\$ 575.444,15
	Produtividade do tempo em deslocamento	0,41%
EQUIPAMENTOS EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	Instalação	R\$ 25.530.538,81
		18,41%
	Curto prazo (1 anos)	R\$ 3.297.926,21
		2,38%
	Médio prazo (4 anos)	R\$ 2.198.617,47
EQUIPAMENTO DE SAÚDE		1,59%
	Médio prazo (4 anos)	R\$ 6.522.565,16
		4,70%
	Longo Prazo (8 anos)	R\$ 8.721.182,63
		6,29%
EQUIPAMENTO DE SAÚDE	Instalação	R\$ 439.723,49
		0,32%
	Curto prazo (1 anos)	R\$ 513.010,74
		0,37%
	Médio prazo (4 anos)	R\$ 1.539.032,23
		1,11%
	Longo Prazo (8 anos)	R\$ 2.052.042,97
		1,48%
<i>Total poder público</i>	<i>R\$ 54.951.112,90</i>	<i>39,63%</i>
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 138.671.595,97</b>	<b>100,00%</b>

FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados da CEF (2019) e BRASIL (2018)

NOTA: Todos os custos empreendidos pelo poder público calculados por Brasil (2018) foram ajustados segundo os valores de inflação referentes ao ano de 2013, para que pudessem ser comparados aos custos empreendidos pela construtora nos empreendimentos estudados. Bem como o valor do da provisão de transporte público foi ajustado de 2010 para 2013 (IBGE, 2018).

Considerando todos os componentes do custo global, tendo em vista a localização periférica dos conjuntos caracterizada pela distância da malha urbana consolidada, constatou-se que o custo empreendido pela construtora foi de 60,37% e pelo poder público municipal foi de 39,63%, considerando o longo prazo.

É importante a ressalva que foram incorporados o custo das edificações, que apesar de ser um item que ocorre em qualquer localização da cidade, segundo o

construtor, foi acrescido pela dificuldade do fornecimento de materiais e obtenção de mão de obra, em função da difícil acessibilidade ao terreno, pela inexistência de via de acesso.

Além disso, as porcentagens dos custos calculadas para cada agente permitem afirmar que para cada empreendimento do PMCMV Faixa 1 construído fora da malha urbana consolidada, o custo empreendido pelo poder público municipal será de no mínimo 65,64% do total do subsídio governamental direcionado à construção desses empreendimentos, que no caso do PMCMV derivaram de recursos federais (TABELA 34).

TABELA 34 – CUSTO EMPREENDIDO PELO PODER PÚBLICO EM RELAÇÃO AO SUBSÍDIO

	CUSTOS EMPREENDIDOS	% EM RELAÇÃO AO SUBSÍDIO
<b>Custos empreendidos pelas construtoras (subsídio)</b>	R\$ 83.720.483,07	100,00%
<b>Custos empreendidos pelo poder público</b>	R\$ 54.951.112,90	65,64%

FONTE: Elaborado pela autora a partir de dados da CEF (2019) e BRASIL (2018)

Vale destacar, que a longo prazo a porcentagem do custo ao Município tende a aumentar, conforme apresentado. Ou seja, o custo para a construtora realizou-se em 4 anos, de 2009 a 2013, e para o poder público incidirá enquanto o conjunto habitacional estiver sendo utilizado habitado, considerando todos os componentes necessários para o acesso à moradia digna, não apenas no momento da implantação, mas também para a operação e manutenção da infraestrutura e dos equipamentos urbanos.

Os resultados do PMCMV, obtidos a partir do cálculo do custo global dos empreendimentos estudados, são melhor compreendidos a partir da análise da produção e das estratégias implementados pelos agentes envolvidos na sua implantação, conforme apresentado nos tópicos subsequentes.

### 6.3 O CUSTO GLOBAL DE IMPLANTAÇÃO JUSTIFICA A INSERÇÃO PERIFÉRICA DA HIS?

Considerando as lógicas e os agentes responsáveis pela execução do Faixa 1 do PMCMV na metrópole de Curitiba, e a forma como foram empregados os recursos do Programa para a viabilização da implantação dos conjuntos habitacionais,

pela iniciativa privada e pelo poder público, no presente tópico questiona-se a afirmação de que a moradia social só é viável nas áreas periféricas da cidade.

A partir dos resultados produzidos, constatou-se que em Curitiba a execução do Faixa 1 do PMCMV articulou as ações do poder público aos interesses do mercado imobiliário, reforçando a lógica de produção da habitação de interesse social como mercadoria, e colocando a viabilidade econômica em destaque, em detrimento ao valor de uso da habitação e da universalização do direito à cidade urbanizada.

Conforme apresentado na revisão de literatura, a formatação da política brasileira, desde sua gênese, foi concebida predominantemente a partir da viabilização do acesso à propriedade privada individual, derivada de uma construção que remete ao período colonial (BOLLAFI, 1975). A condução da política habitacional por essa lógica foi também o meio pelo qual o poder público conseguiu articular estratégias de crescimento econômico, utilizando-se da indústria da construção civil, e do interesse em torno da extração de renda da terra urbana (DENIZO, 2013). Para isso, o enfrentamento do déficit habitacional ficou associado à aquisição da casa própria, onde o morador necessariamente torna-se proprietário de terra urbana. No PMCMV essa associação não apenas continuou, mas foi potencializada com a hegemonia do modelo de produção de habitação social pelo mercado (ROLNIK, 2015).

Outra característica desse modelo, foi a produção de espaços de moradia homogêneos em termos de conteúdo social e espacial, distantes da cidade urbanizada, em que o acesso aos benefícios da urbanização não é estendido aos seus moradores (BONDUKI, 2004; CARDOSO; ARAGÃO, 2013; VILLAÇA, 1986). Conforme análise realizada na metrópole de Curitiba, embora situados majoritariamente no município polo, verificou-se que a produção do Faixa 1 ocorreu em localizações distantes da malha urbana consolidada, a partir do acesso à propriedade privada, em locais marcados pela precariedade urbanística.

Conforme a pesquisa, é válido também pontuar que o PMCMV Faixa 1 na RMC teve efeitos territoriais decorrentes do próprio desenho do Programa, que partiu da necessidade da terra urbana como um insumo fundamental, e que determinou a localização de 6.570 moradias, ou aproximadamente 12.000 pessoas. Sua produção

concentrou-se na concessão de subsídios à iniciativa privada, delegando toda a produção urbana do Faixa 1 para as construtoras, sem atuação do MCMV-Entidades. Das 13 construtoras atuantes na metrópole de Curitiba, todas tinham origem local e eram consideravelmente menores do que as atuantes em outras metrópoles do Brasil, como a MRV Engenharia e participações S.A., por exemplo. Além disso, duas construtoras locais foram responsáveis por 60% do total da produção urbana.

A produção foi predominantemente localizada no Município de Curitiba, tanto em relação aos empreendimentos contratados quanto ao número de moradias, correspondendo a cerca de 66,56% do total da RMC. Os empreendimentos do município localizaram-se, em sua maioria, em novas frentes de expansão urbana, distantes da malha urbana consolidada, apresentando indicadores de urbanização precários (serviços públicos, infraestrutura e transportes). Conforme apresentado, grande parte das contratações ocorreram no ano de 2009 e 2010, encontravam-se na fase 1 do Programa, que se caracterizou por inserções precárias. Os indicadores de infraestrutura e serviços, também são explicados pelo fato de que somente a partir da Portaria nº 325, de julho de 2011 (BRASIL, 2011), essas demandas seriam melhor definidas e exigidas na aprovação de CEF da liberação de recursos para novos empreendimentos.

Diversas estratégias foram utilizadas para viabilização dos empreendimentos, tanto por parte das construtoras, quanto pelo poder público local. A primeira delas utilizada pelas construtoras foi a produção de megaempreendimentos, que configurou conjuntos contíguos de até 500 unidades cada. Essa estratégia auxiliou na redução dos trâmites burocráticos nas diversas aprovações, avaliações de projetos, análises de documentação e custos de contratação ampliando os lucros das construtoras. Simultaneamente, esse fator também contribuiu tanto para a CEF quanto para a COHAB-CT, visto que a redução dos trâmites burocráticos e aprovações são tutelados por esses agentes (CEF, 2018).

Como em Curitiba não foi adotada a doação de terrenos por parte da Prefeitura Municipal para as construtoras, como ocorrido em outros municípios no interior do Paraná, foi utilizada a isenção de impostos, e a aceleração nos processos e mudanças de zoneamento, direcionando a produção habitacional para os SEHIS. Conforme apresentado, todas os SEHIS do município encontravam-se em áreas de

expansão urbana, algumas, inclusive, anteriormente à sua definição, encontram-se em áreas de APAS. Ou seja, a localização periférica dos SEHIS e as características do sítio onde estão situados em relação com áreas não urbanizadas e com preços do solo mais baixos em relação ao restante da cidade, fator que reduz os custos das construtoras e aumenta os custos do município, conforme comprovou-se na pesquisa.

Na busca por terrenos mais baratos vale destacar o papel da COHAB-CT, responsável pela execução da Política Habitacional no Município de Curitiba. Conforme apresentado, a atuação da Companhia possibilitou a transação entre os proprietários de terra e as construtoras, a partir de convite para que as empresas apresentassem projetos nessas áreas.

Além disso, o município lançou mão de outras estratégias, como a aprovação de empreendimentos em condomínio, ao invés de loteamento, deixando a execução da infraestrutura a cargo das construtoras e a manutenção como taxa condominial aos moradores.

Esse tipo de articulação também resulta em impactos urbanos como o padrão desigual de urbanização, caracterizado pelo: espraiamento da malha urbana com a inserção de empreendimentos habitacionais em áreas periféricas; a pouca diversidade funcional, com bairros essencialmente habitacionais; e a grande homogeneidade social de seus moradores, com população predominantemente de mesma renda. Esses impactos gerais custam ao próprio poder público, conforme apresentado, explicitando assim as contradições da execução do Programa habitacional, pautado, prioritariamente, na viabilização da produção de novas unidades habitacionais.

Outra constatação a partir da presente pesquisa é que, enquanto a iniciativa privada possuía procedimentos, levantamentos e execuções precisas, com um ciclo de atuação fechado no processo de implantação dos empreendimentos, em função do objetivo exclusivo de produzir uma mercadoria e dela extrair seus lucros, para o poder público, os custos não ficam limitados à etapa de implantação e se estendem para além da construção.

A partir da constatação de que no PMCMV observa-se a predominância da lógica da viabilidade econômica para as construtoras, reconheceu-se também os impactos definitivos do modelo de provisão habitacional aos moradores, que no seu



cotidiano vivenciam os efeitos decorrentes da inserção urbana precária em maior grau e em diversos aspectos. A população que passa a residir nos novos espaços construídos absorve custos que antes não possuíam e que não são calculados na implantação dos empreendimentos, tais como: transporte público, derivado das distâncias de deslocamentos; acidentes de trânsito potencializados por maiores deslocamentos; taxas condominiais para a manutenção das áreas comuns dos condomínios; dentre outros, que assim como os do poder público se estendem enquanto estiverem residindo no conjunto habitacional. Um dos resultados do aumento dos custos para manutenção na vida cotidiana no Município de Curitiba é o retorno ou aumento dos moradores das favelas nos últimos anos, conforme identifica Vasco (2018) ao estudar as condições de vida de ex-moradores de favela que passaram a residir em um dos empreendimentos executados pelo Faixa 1.

Vale destacar, portanto, que todos os gastos acima descritos são indissociáveis do morar nesses empreendimentos, pois não é possível à uma família beneficiária escolher pagar ou não essas taxas, mas sim uma condição para continuar residindo na unidade habitacional produzida.

A lógica da viabilidade econômica da implantação dos empreendimentos acentua ainda os efeitos da periferização, aumentando o espraiamento da malha urbana, ampliando os custos de urbanização para o poder público, pela necessidade contínua de investimentos em infraestrutura e equipamentos, afetando toda a cidade e, conseqüentemente, comprometendo ainda mais a qualidade de vida da população. Esse efeito não é novo, conforme identificou Bollafi (1975) ao refletir a respeito dos efeitos das inserções periféricas nos conjuntos habitacionais construídos no período do BNH:

É importante chamar atenção para o fato de que o processo periférico do crescimento, além de ser responsável pela formação da Periferia tal como a definimos, implica também na deterioração permanente e progressiva dos setores centrais da Metrópole e do habitat urbano como um todo. A expansão descontínua da mancha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e manutenção e reduz o aproveitamento per capita dos equipamentos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas (Bollafi, 1975, p.78).

Constatou-se também na pesquisa, que a inserção urbana de habitação de interesse social em áreas de periferia não urbanizadas em Curitiba derivou dos seguintes fatores:

- a) A busca de terrenos em áreas onde o preço da terra era mais baixo;
- b) O direcionamento da habitação de interesse social em áreas de expansão urbana pelo município, observada na localização dos SEHIS presente no Zoneamento;
- c) O objetivo da construção de megaempreendimentos, que necessitavam de terrenos maiores, e que dificilmente seriam encontrados nas áreas mais consolidadas;
- d) A carência de exigências em relação às características da área para implantação dos empreendimentos, derivada do fato de que grande parte dos empreendimentos em Curitiba foram contratados na Fase 1 do Programa.

A partir dos resultados apresentados é possível afirmar, portanto, que, além das características do Programa, a implantação do Faixa 1 do PMCMV em Curitiba se concretizou pela articulação entre a atuação do poder público municipal com os interesses das construtoras, que permitiu a viabilização econômica dos empreendimentos. A partir dos dados da presente pesquisa, concluiu-se também que tal articulação não teve como referência o Custo Global da implantação do empreendimento. Conforme apurou-se, a construtora entregava a CEF seu cronograma físico-financeiro baseado no VGV, e a prefeitura comprometia-se a custear as redes de infraestrutura, equipamentos e serviços. No entanto, se o custo de implantação empreendido pelo poder público, que foi no mínimo 65,64% do valor referente ao subsídio, tivesse sido analisado, considerando o Custo Global de implantação envolvendo os dois agentes, outras estratégias poderiam ser utilizadas, com a melhor inserção urbana, otimizando assim as redes municipais já existentes. Ou seja, a inserção urbana precária dos empreendimentos foi justificada exclusivamente a partir da viabilidade econômica das construtoras, e não do Custo Global, pois os custos referentes ao poder público municipal não foram considerados como um todo.

Também é possível afirmar que a ideia pré-concebida de que a viabilização econômica, por meio da provisão de habitação social pelo mercado, é o item de maior

predominância na produção habitacional é um fetiche, que de acordo com Harvey (2016) citando Marx, corresponde as máscaras, disfarces e distorções do que realmente acontece ao nosso redor, porque não garante o acesso à população a moradia digna e à cidade urbanizada.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa dedicou-se a investigar os custos empreendidos pelas construtoras e pelo poder público na implantação do Faixa 1 do PMCMV na metrópole de Curitiba, a partir do estudo da implantação do Conjunto Parque Iguaçu e do Conjunto Residencial Novo Bairro, executados em Curitiba, município que recebeu o maior número de empreendimentos dessa faixa do programa.

A partir dos resultados apurados, constatou-se que a política habitacional desenhada a partir do PMCMV foi formatada para garantir a viabilidade econômica para execução dos empreendimentos, que se realizou pela articulação entre construtoras e poder público local a partir de uma série de estratégias. Conforme se demonstrou na pesquisa, a viabilização que pautou as ações de implantação dos empreendimentos no Programa limitou-se ao custo para o construtor, que se concretizou pela ação da Prefeitura Municipal e da COHAB-CT, e que não considerou os custos empreendidos pelo poder público a longo prazo para a definição dos critérios para a produção.

Como o desenvolvimento do Programa pauta-se na viabilidade econômica do mercado, e não no Custo Global de implantação, o poder público encontra-se especialmente envolvido com a produção imobiliária no momento de implantação, em especial, na escolha das localizações, que por sua vez se relaciona com o preço da terra urbana.

Se para o mercado imobiliário o preço da terra surge como obstáculo ou impulso aos ganhos econômicos, para o Estado seu preço e disponibilidade também são uma questão a ser resolvida. Ambos argumentos baseados em questões economicistas, relacionadas ao alto preço da terra, escassez do solo urbano, processos de elevação dos preços inesperados ou surpreendentes, como se fossem processos naturais do desenvolvimento urbano.

Assim, a afirmação de que a produção de habitação de interesse social só se viabiliza em áreas na periferia, naturaliza o processo a partir do qual o preço da terra problema é definido, ignorando as relações de disputa presentes no processo de produção do espaço urbano, obstaculizando a execução de ações que poderiam viabilizar o acesso à terra para esses fins em áreas urbanizadas, e contraditoriamente

inflacionando ainda mais o preço dos imóveis, estejam eles no centro ou na periferia, conforme se demonstrou na pesquisa. Essa maneira de tratar o preço da terra oculta o caráter político da questão, reforçado pelo modelo a partir da qual se concebe os programas de provisão habitacional via mercado e se executam as políticas urbanas e de habitação de escala local.

Como o Programa vinculou-se a hegemonia do mercado da construção civil na produção habitacional, com viés economicista, entendendo a terra como problema, e a propriedade privada como única possibilidade de solução habitacional, foram buscados terrenos de menor preço, consequentemente aqueles mais distantes da área urbana consolidada. Essas regiões periféricas da cidade não proporcionaram plenamente serviços, infraestruturas e equipamentos, com impactos a longo prazo nos custos do poder público local e aos moradores que passam a residir nos espaços produzidos.

A exemplo do que ocorre nacionalmente, em Curitiba, a ação do poder público direcionou a moradia social em localizações periféricas, ampliando a extensão da malha urbana e reforçando a segregação socioespacial, como observado no bairro Ganchinho, que a partir do PMCMV tem sua ocupação formada pela reunião de conjuntos habitacionais, distantes das localidades centrais da cidade, mau servidos de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos.

O aumento do preço dos terrenos no período estudado e a inserção urbana com condições precárias de urbanidade, explicitam a relação do solo urbano com mercado imobiliário, que não possuem regulação da sua atuação potencializado pelos recursos públicos disponíveis, dificultando ainda mais o acesso à cidade urbanizada pela população de baixa renda.

Com base na pesquisa desenvolvida, é válido afirmar que a fim de conquistar os espaços na cidade para todos e solucionar os problemas habitacionais, é preciso entender o solo urbano não apenas como mero meio de acumulação de capital, mas a partir do enfrentamento político das relações de interesse que se estabelecem no processo de produção da cidade capitalista, que priorizam seu papel de mercadoria em detrimento da sua função destinada à vida das pessoas.

Por fim, é importante destacar as dificuldades encontradas para a realização dessa investigação, em especial no acesso a dados dos custos empreendidos pelo poder público. Segundo entrevista com gestor do IPPUC, uma base unificada com esses custos existia até os anos 1980, quando o órgão de planejamento urbano concentrava mais as atribuições para planejar a implantação dos empreendimentos de habitação popular (ENTREVISTA 3, 2018), e a partir de então deixou de ser atualizada.

A inexistência de dados acerca dos custos empreendidos pela Prefeitura Municipal reforça ainda mais a importância de pesquisas que se dediquem a estudar o custo global de empreendimentos de HIS implantados em área periféricas, pois, para além dos efeitos territoriais que resultam em impactos espaciais econômicos e sociais, revela que a falta de informação e controle do poder local é estratégica aos interesses privados, além de insustentável em relação a aplicação dos recursos públicos. Conforme comprovado pelo custo global dos empreendimentos, a afirmação de que a produção de HIS só se justifica em localizações periféricas é limitada e questionável, porque leva em conta apenas o momento de implantação dos empreendimentos e a sua viabilização econômica para a construtora.

Sendo assim, dentre as contribuições da pesquisa destaca-se ainda a necessidade de ampliar a compreensão dos custos globais dos empreendimentos para HIS, que incorporaria desde novas pesquisas, à organização de uma base de dados pública dos custos empreendidos pela Prefeitura Municipal com a implantação de conjuntos de habitação de interesse social, e que possam alimentar a concepção de novos paradigmas para as políticas urbanas e habitacional do Município.

Além disso, tornam-se necessárias pesquisas que aprofundem a análise sobre os custos empreendidos pelos moradores a partir do pós-ocupação, compreendendo a economia familiar, em especial nos casos em que o PMCMV foi utilizado como ferramenta para reassentamento de favelas. Outro aspecto que surgiu da presente pesquisa, foi a necessidade de uma avaliação para entender se os moradores do Programa continuam residindo nos empreendimentos construídos, e caso não tenham permanecido, identificar se os custos de moradia foram um fator para a mudança do lugar de residência.



Por último, e não menos importante, sugere-se novos estudos para avaliar se os custos empreendidos pelo poder público em empreendimentos localizados fora da malha urbana consolidada não seriam equivalentes a uma espécie de “subsídio localização” que, ao invés de se investir em novas frentes de expansão urbana, poderiam custear terrenos melhor localizados para a execução de HIS.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, T.A. **Desigualdade socioespacial, planejamento urbano e distribuição de recursos públicos em Curitiba: uma análise a partir da infraestrutura urbana**. 133 f. Monografia (Engenharia Civil), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

BOLAFFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema**. In. Ensaios de Opinião. Rio de Janeiro, Coleção n. 2, p. 73-83, 1975.

BONDUKI, N. **Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, v. 82, p. 1, 2009. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)> Acesso em: 20 fev. 2018

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o Condomínio em Edificações e as Incorporações Imobiliárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de dez.1964. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de out.2003. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.741, de 3 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.125, 3 de out.2003. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de jun.2005. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Lei nº11.977 de 7 julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.128, 8 de jul.2009. Seção 1, p.2.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Decreto nº. 7.499, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 16 de julho de 2009, que dispõe

sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.116, 17 de jun.2011. Seção 1, p.7.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Decreto nº 6962, de 17 de setembro de 2009. Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo I e o Capítulo II da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.179, 18 de set.2009. Seção 1, p.31.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Medida Provisória nº 514, de 01 de dezembro de 2010. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.230, 2 de dez.2010. Seção 1, p.3.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.58, 26 de mar.2009. Seção 1, p.1.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.69-a, 13 de abr.2009. Seção 1, Edição Extra, p.3.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.37, 25 de fev.2010. Seção 1, p.55.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 325, de 07 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.55, 08 de jul.2011. Seção 1, p.3.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011. Dispõe sobre as operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.191, 4 de out.2011. Seção 1, p.31.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.71, 15 de abr.200913. Seção 1, p.101.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 158, de 6 de maio de 2016. Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.87, 6 de mai.2016. Seção 1, p.107.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 267, de 22 de março de 2017. Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.58, 24 de mar.2017. Seção 1, p.111.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 114, de 9 de fevereiro 2018. Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.143, 13 de fev.2018. Seção 1, p.36.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 412, de 6 de agosto de 2015. Aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.150, 7 de ago.2015. Seção 1, p.40.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.198, 27 de dez.2011. Seção 1, p.79.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm)>. Acesso em: 17 de jan.2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em: 17 de jan.2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria nº2436, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n.163, 22 de set.2017. Seção 1, p.68.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. **Caderno 1, Análise de Custos Referenciais - Qualificação da Inserção Urbana**. Brasília, 2018.

Disponível em: <

[https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno1\\_analise\\_de\\_custos\\_referenciais.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno1_analise_de_custos_referenciais.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Habitação. **Caderno 2, Parâmetros Referenciais - Qualificação da Inserção Urbana**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/caderno2parametrosreferenciais.PDF>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa, Minha Vida: Cartilha**. Disponível em: <<http://www.ademi.org.br/docs/CartilhaCaixa.pdf>>. Acesso em: 16 de mar. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Dados Faixa 1** [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <erikapolettoferreira@gmail.com>. 22 jan.2019.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In.: CARDOSO, A. L. (Org) **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A.L.; JAENISCH, S.T; ARAGÃO,T.A. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. In.: CARDOSO, A.L.; JAENISCH, S.T; ARAGÃO,T.A. (Org) **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016

CHAUÍ, M. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA (COHAB-CT). **Conjunto habitacional com 1.411 unidades está em fase final de obras no Ganchinho**. Disponível em <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=665>>. Acesso: 20 jun. 2018.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA (COHAB-CT). **Obras estão mudando o perfil do Ganchinho**. Disponível em <<http://www.cohabct.com.br/conteudo.aspx?conteudo=458>>. Acesso: 28 jul. 2018.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESPÍRITO SANTO (CREA-ES). **Bonificação ou benefícios e despesas indiretas**. <[http://www.creaes.org.br/downloads/cartilhas/Cartilha\\_BDI\\_CREA\\_ES.pdf](http://www.creaes.org.br/downloads/cartilhas/Cartilha_BDI_CREA_ES.pdf)>. Acesso: 16 de Jan. 2019.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (COMEC). **Municípios da RMC**. Disponível em <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=89>>. Acesso: 15 abr. 2018.

CORBUSIER, L. **Por uma Arquitetura**. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

DENIZO, V. Papéis do Estado na questão habitacional: reflexões conceituais. In. Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XV, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, MDU, UFPE, 2013. 1 CD-ROM (17 páginas)

ENTREVISTA 1. [abr. 2018]. Entrevistador: Érika Poleto Ferreira. Construtora AM5. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (120 min.).

ENTREVISTA 2. [junho. 2018]. Entrevistador: Érika Poleto Ferreira. Construtora Piacentini. Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (45 min.).

ENTREVISTA 3. [out. 2018]. Entrevistador: Érika Poleto Ferreira. Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (IPPUC). Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (35 min.).

ENTREVISTA 4. [dez. 2018]. Entrevistador: Érika Poleto Ferreira. Caixa Econômica Federal (CEF). Curitiba, 2018. 1 arquivo .mp3 (40 min.).

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. **Por que as Regiões Metropolitanas no Brasil são Regiões mas não são Metropolitanas**. In. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 122, p. 19-38, jan./jun, 2012.

FIX, M. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário do Brasil**, 263 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico), IE-Unicamp, Campinas, 2011.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 30 mar. de 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 30 mar. de 2018

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em 30 mar. de 2018



GOOGLE EARTH. Imagem aérea. Disponível em: <<http://mapas.google.com>>. Acesso em 15.mar.2019

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Editora Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 26ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOYLER, T. **Incorporação imobiliária e intermediação de interesses em São Paulo**. 150 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 15 de dez. 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cálculo de inflação e de evolução dos preços entre 2 datas Brasil** Disponível em: <<https://fxtop.com/pt/calculadora-de-inflacao.php?A=3000000&C1=BRL&INDICE=BRCPI1986&DD1=01&MM1=01&YYYY1=2018&DD2=01&MM2=01&YYYY2=2013&btnOK=Calcular+equivalente>>. Acesso em: 15 de fev. 2019

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Nosso Bairro Ganchinho, 2015**. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/nossobairro/anexos/72-Ganchinho.pdf>>. Acesso em: 15 de dez. 2018

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Zoneamento de Curitiba 2000 e 2015**. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=352&idioma=1&ampliar=n>>. Acesso em: 5 de jun.2018

LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.

MARES. C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2003.

MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Dados PMCMV Faixa 1 – Região Metropolitana de Curitiba** [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: <[erikapolettoferreira@gmail.com](mailto:erikapolettoferreira@gmail.com)>. 25 abr.2018.

NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N. P. Produção das favelas e villas e estruturação das metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán – argentina. In: FIRKOWSKI, O. L. C. F.; CASARES, M. D.; SILVA, NUNES DA SILVA, M.; CZYTAJLO, N. P.; VOLOCHKO, D. (Org.). **Estudos urbanos comparados: oportunidades e desafios da pesquisa na America latina**. 1ed. San Miguel de Tucuman: Universidad Nacional de Tucuman, 2016, p. 189-214.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>> Acesso em: 11 de dez.1948

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Prefeitura mantém o valor da taxa de coleta de lixo para 2019. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeitura-mantem-o-valor-da-taxa-de-coleta-de-lixo-para-2019/48544>>. Acesso em: 20 de jan. 2019

RECEITA FEDERAL. **Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral de Pessoa Jurídica**. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoaJuridica/CNPJ/CNPJREVA/CNPJREVA\\_sollicitacao.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoaJuridica/CNPJ/CNPJREVA/CNPJREVA_sollicitacao.asp)>. Acesso em: 18 de ago. 2018

REBELLO, S. **O poder de polícia normativo, o direito urbanístico e as normas de planejamento urbano**. 131 f. Tese (concurso ao cargo de professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

ROYER, L. de O. O FGTS e o mercado de títulos de base imobiliária: relações e tendências. **Cadernos Metrôpoles**, vol. 18, n.35, pp.33-52, 2016.

ROLNIK, R (Coordenadora). **Ferramenta para avaliação da inserção urbana do MCMV**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014. 140 p. (Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES Nº 11/2012). Projeto concluído.

ROLNIK, R. **Guerras dos lugares: a colonização da terra na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SHIMBO, L. Z. **Habitação Social e Habitação de Mercado: a confluência Estados, empresas construtoras e capital financeiro**. 361 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alpha Ômega, 1978, p.21-36.

URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A. (URBS). **Perguntas e respostas sobre os custos e a tarifa do transporte coletivo.** Disponível em: <  
<https://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/pdf/comunidade/audiencia-publica/PerguntasERrespostasSobreATarifa.pdf>>. Acesso em: 25 de dez. 2018

VASCO, K. **Programa Minha Casa Minha Vida como ferramenta para intervenção nas favelas de Curitiba: o caso da vila Santos Andrade.** 206 f. Dissertação (Planejamento Urbano), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

WOLKMER, A.C. **História do Direito no Brasil.** 4ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.